ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ KAPSAMINDA MALİ KURALLAR

Pamukkale Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Yüksek Lisans Tezi
Maliye Anabilim Dalı
Tezli Yüksek Lisans Programı

Serkan GÖKER

Danışman: Prof. Dr. Ekrem KARAYILMAZLAR

Mayıs 2014

DENİZLİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAY FORMU

Maliye Anabilim Dalı, Maliye Bilim Dalı öğrencisi Serkan GÖKER tarafından Prof. Dr. Ekrem KARAYILMAZLAR yönetiminde hazırlanan "Anayasal İktisat Teorisi Kapsamında Mali Kurallar" başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 28/05/2014 tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Nihal YAYLA
Jüri Başkanı

Prof. Dr. Ekrem KARAYILMAZLAR
Jüri Üyesi

Yrd. Doç. Dr. Özay ÖZPENÇE
Jüri Üyesi

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun 20/06/2014 tarih ve ....13/22.. sayılı kararıyla onaylanmıştır.

Prof. Dr. Turhan KAÇAR
Müdür

ÖNSÖZ

"Anayasal İktisat Teorisi Kapsamında Mali Kurallar" başlığını taşıyan bu çalışma, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Programında yüksek lisans tezi olarak hazırlanmıştır.

İhtiyari bir şekilde uygulanan para ve maliye politikalarının devletin sınırsız bir şekilde büyümesine yol açarak ekonomik ve politik yozlaşmalara yol açtığını savunan Anayasal İktisat Teorisi, para ve maliye politikalarının belirli bir kurallara göre oluşturulması gerektiğini öne sürmüştür. Bu kapsamda oluşturulan mali kurallar ise bütçe, borç, harcama ve gelir politikalarına sınırlamalar getirmektedir.

Yoğun bir dönemi kapsayan tez hazırlama aşamasında engin bilgi ve tecrübesini esirgemeyen saygıdeğer hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Ekrem KARAYILMAZLAR'a, desteğini her zaman yanımda hissettiğim değerli arkadaşım Hatice BİRCAN'a ve mutluluk kaynağım sevgili aileme sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

Serkan GÖKER

Denizli -2014

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atıfta bulunulduğunu beyan ederim.

Serkan GÖKER

ÖZET

ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ KAPSAMINDA MALİ KURALLAR

GÖKER, Serkan
Yüksek Lisans Tezi
Maliye Ana Bilim Dalı
Tezli Yüksek Lisans Programı

Tez Yöneticisi: Prof. Dr. Ekrem KARAYILMAZLAR
Mayıs 2014, 103 Sayfa

Keynesyen düşüncenin genişlemeci ve müdahaleci devlet yaklaşımına karşı James Buchanan'ın öncülüğünde Kamu Tercihi Teorisi ve bu teoriden türetilen Anayasal İktisat Teorisi geliştirilmiştir. Devletin ekonomideki payı arttıkça ekonomik ve siyasal yozlaşmaların da arttığını savunan bu teorinin temel amacı; devletin ve siyasal iktidarın yetkilerinin sınırlandırılması, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması ile para ve maliye politikalarının belli bir kurala dayandırılmasıdır.

Anayasal İktisat Teorisi'nin kurala dayalı maliye politikaları kapsamında oluşturulan mali kurallar, bütçe dengesi, borç stoku, harcama ve vergileme gibi göstergelere yasal veya anayasal sınırlamalar getirmektedir. Günümüzde, gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede, mali disiplin ve mali sürdürülebilirliğin sağlanması amacıyla mali kural uygulamaları bulunmaktadır. Türkiye'de ise mali kurallar, 2000 yılından sonra yaygınlık kazanmıştır. IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları, diğer yasal ve yapısal düzenlemeler ile mali kural benzeri uygulamalar oluşturulmuştur.

Bu çalışmada, Anayasal İktisat Teorisi ve bu teori kapsamında oluşturulan mali kurallar incelenerek, mali kuralların dünya ve Türkiye'deki uygulamalarının mali disiplin ve mali sürdürülebilirliğin sağlanması noktasındaki etkilerine değinilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Anayasal İktisat Teorisi, Mali Kurallar, Kurala Dayalı Maliye Politikası, Mali Disiplin, Mali Sürdürülebilirlik.

ABSTRACT

FINANCIAL RULES UNDER THE SCOPE OF CONSTITUTIONAL ECONOMICS THEORY

GÖKER, Serkan
Master Thesis
Finance Department
Master Thesis Programme

Adviser of Thesis: Prof. Dr. Ekrem KARAYILMAZLAR
May 2014, 103 Pages

Against the expansionary and interventionalist government approach of Keynesian opinions, Public Choice Theory and Constitutional Economics Theory, which was derived from this theory, have been developed under the leadership of James Buchanan. The fundamental objective of this theory, which claims that, as the share of the government in the economy increases, the economic and political corruptions would increase too, is to limit the authorities of the government and of the political power, to protect the rights and freedom of the individuals, as well as to bind monetary and financial policies to a certain rule.

Constitutional Economics Theory require legal or constitutional restrictions on the indicators such as financial rules, budget balance, debt stock, expenditure and taxation which are created under the scope of rule-based finance policies. Nowadays, many developed and developing countries have financial rule applications in order to ensure financial discipline and financial sustainability. In Turkey, financial rules have gained wide currency after 2000. Applications similar to financial rules have been created by means of the stand-by agreements concluded with IMF and other legal and structural regulations.

In this study, Constitutional Economics Theory and financial rules that are created under the scope of this theory were examined and the impact of the applications of the financial rules in the world and in Turkey in terms of ensuring financial discipline and financial sustainability was handled.

Key Words: Constitutional Economics Theory, Financial Rules, Rule-Based Finance Policy, Financial Discipline, Financial Sustainability.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ i
ÖZET ii
ABSTRACT iii
İÇİNDEKİLER iv
GRAFİKLER DİZİNİ viii
TABLOLAR DİZİNİ ix
SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ x
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
EKONOMİYE DEVLET MÜDAHALESİ

1.1. İktisadi Düşüncede Devlet Yaklaşımları 3
1.1.1. Merkantilist İktisadi Düşünce 3
1.1.2. Fizyokratik İktisadi Düşünce 4
1.1.3. Klasik ve Neoklasik İktisadi Düşünce 5
1.1.4. Keynesyen İktisadi Düşünce 7
1.1.5. Monetarist İktisadi Düşünce 8
1.1.6. Yeni Klasik İktisadi Düşünce (Rasyonel Beklentiler Teorisi) 9
1.1.7. Arz Yanlı İktisadi Düşünce 10
1.1.8. Washington Uzlaşması ve Post-Washington Uzlaşması 10
1.1.9. Yapısalcı İktisadi Düşünce 12
1.1.10. Kurumsal İktisadi Düşünce 13
1.1.11. Kamu Tercihi Teorisi 14
1.2. Devletin Yarattığı Sorunlar Olarak Ekonomik ve Siyasal Yozlaşma 14
1.2.1. Ekonomik Yozlaşma 15
1.2.1.1. Bütçe Açıkları 15
1.2.1.2. Rant Kollama 17
1.2.1.3. İşlem Maliyetleri 18
1.2.1.4. Bürokratik Davranış 18
1.2.1.5. İsraf ve Savurganlık 19

1.2.2. Siyasal Yozlaşma 20
1.2.2.1. Çoğulculuk İlkesinin Çoğunluk İlkesine Dönüşmesi 20
1.2.2.2. Lider Diktası 21
1.2.2.3. Politik Miyopluk 22
1.2.2.4. Seçmen İlgisizliği ve Bilgisizliği 22
1.2.2.5. Çıkar ve Baskı Grupları 23

İKİNCİ BÖLÜM
ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ

2.1. Anayasal İktisat Teorisinin Temelleri 25
2.1.1. Anayasal İktisat Teorisinin Felsefi Temelleri 25
2.1.1.1. Sözleşme Teorileri 25
2.1.1.2. Sözleşmeci Anayasacılık 28
2.1.2. Anayasal İktisat Teorisinin Teorik Temelleri 29
2.1.2.1. Kamu Tercihinin Tanımı ve Gelişimi 29
2.2. Anayasal İktisat Teorisinin Temel İlkeleri 33
2.2.1. Metodolojik Bireycilik İlkesi 33
2.2.2. Rasyonalite ve Maximand İlkesi 33
2.2.3. Politik Mübadele (Catallaxy) İlkesi 34
2.3. Ekonomik Anayasa 35
2.3.1. Ekonomik Anayasa Kavramı 35
2.3.2. Freiburg Hukuk ve İktisat Okulu 36
2.3.3. Virginia Politik İktisat Okulu 38
2.3.4. Ekonomik Anayasa Türleri 40
2.3.4.1. Mali Anayasa 40
2.3.4.1.1. Mali Anayasa Önerileri 41
2.3.4.1.1.1. Buchanan – Wagner'in Önerisi 41
2.3.4.1.1.2. Friedman'ın Önerisi 42
2.3.4.1.1.3. Niskanen'in Önerisi 43
2.3.4.1.1.4. Hayek'in Önerisi 43
2.3.4.2. Parasal Anayasa 44
2.3.4.2.1. Parasal Anayasa Önerileri 45
2.3.4.2.1.1. Friedman'ın Önerisi 45
2.3.4.2.1.2. Hayek'in Önerisi 46

2.3.4.2.1.3. Endeksleme Yöntemi 46
2.3.4.2.1.4. Bernholz'un Önerisi 47
2.3.4.2.1.5. Leijonhufvuld'un Önerisi 47
2.3.4.2.1.6. Buchanan ve Brennan'ın Önerisi 48

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
MALİ KURALLAR

3.1. Mali Kuralların Gelişimi 49
3.2. Mali Kuralların Tanımı 50
3.3. Mali Kuralların Özellikleri 51
3.4. Mali Kuralları Ortaya Çıkaran Nedenler 53
3.4.1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak 54
3.4.2. Mali Sürdürülebilirlik 54
3.4.3. Diğer Finansal Politikalara Yardımcı Olma 55
3.4.4. Hükümet Politikalarının Güvenilirliğini Artırmak 55
3.4.5. Negatif Dışsallıkları Önlemek 56
3.5. Mali Kural Çeşitleri 56
3.5.1. Bütçe Kuralları 56
3.5.2. Borçlanma ve Borç Stoku Kuralları 57
3.5.3. Harcama Kuralları 58
3.5.4. Vergilendirme/Gelir Kuralları 58
3.6. Mali Kuralların Düzenlenme Yöntemleri.. 60

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
DÜNYADA MALİ KURAL UYGULAMALARI

4.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Mali Kural Uygulamaları.. 64
4.1.1. Federal Düzeyde Mali Kural Uygulamaları 64
4.1.2. Eyaletler Düzeyinde Mali Kural Uygulamaları 67
4.2. Avrupa Birliği'nde Mali Kural Uygulamaları.. 69
4.2.1. Maastricht Antlaşması 69
4.2.2. İstikrar ve Büyüme Paktı 72
4.2.3. Avrupa Birliği'nde Mali Kural Çeşitleri 73
4.3. Diğer Seçilmiş Ülke Uygulamaları.. 78
4.3.1. Yeni Zelanda.. 78

4.3.2. Japonya..... 79
4.3.3. Brezilya.. 79
4.3.4. Arjantin.. 80
4.3.5. Peru.. 80
4.3.6. Avustralya.. 80

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI

5.1. Türkiye'de 2000 Yılı Öncesi Mali Kurallar 81
5.2. Türkiye'de 2000 Yılı Sonrası Mali Kurallar 82
5.2.1. IMF Stand-by Anlaşmaları İle Belirlenen Mali Kurallar 83
5.2.2. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun İle Belirlenen Mali Kurallar 85
5.2.3. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu İle Belirlenen Mali Kurallar 86
5.2.4. Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Kurallar 86
5.3. Mali Kural Kanun Tasarısı 91
SONUÇ 94
KAYNAKLAR 97
ÖZGEÇMİŞ 103

GRAFİKLER DİZİNİ

Sayfa

Grafik 1: Bütçe Açıklarının GSMH'ye Oranı (%) 88
Grafik 2: Faiz Dışı Fazlanın GSMH'ye Oranı (%) 88
Grafik 3: Borç Stoku ve Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH'ye Oranı (%) 89
Grafik 4: Ekonomik Büyüme Oranı (%) 90
Grafik 5: Enflasyon Hedefi ve Gerçekleşmeleri (%) 91

TABLOLAR DİZİNİ

Sayfa

Tablo 1: Genişletilmiş Washington Uzlaşması 12
Tablo 2: Friedman Matrisi 20
Tablo 3: Toplumsal Mutabakat ve Mahkûm Açmazı 29
Tablo 4: Freiburg Okulu'nun Ekonomik Anayasa Hukuku 38
Tablo 5: Anayasal İktisat Teoremine Göre Ekonomik Anayasa 40
Tablo 6: Başlıca Mali Kural Türleri 51
Tablo 7: Mali Kural Örnekleri 60
Tablo 8: Mali Kuralların Uluslararası Karşılaştırılması 62
Tablo 9: ABD'de Bütçe Açığı Limitleri (Milyar Dolar) 66
Tablo 10: ABD Eyaletlerinde Vergi ve Harcama Sınırlamaları 68
Tablo 11: AB'de Hedef Olarak Seçilen Mali Kurallar 74
Tablo 12: AB Ülkelerinde Bütçe Dengesi / GSYİH (%) 75
Tablo 13: AB Ülkelerinde Genel Yönetim Borç Stoku / GSYİH (%) 77
Tablo 14: Türkiye'de Bazı Ekonomik Göstergeler (%) 82
Tablo 15: IMF Stand-by Anlaşmalarında Belirlenen Mali Kurallar (%, Milyon YTL) . 85

SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AYB	Avrupa Yatırım Bankası
BEA	Budget Enforcement Act
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EBP	Ekonomik ve Parasal Birlik
GRH	Gramm-Rudman-Hollings
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
İBP	İstikrar ve Büyüme Paktı
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi

GİRİŞ

Devletin ekonomiye müdahalesi Merkantilizm'e kadar uzanmakla birlikte, maliye politikası aracılığıyla müdahale Keynes ile başlamıştır. Sanayi devrimi ile birlikte dünyaya egemen olan Klasik İktisat öğretisi, 1929 yılındaki Büyük Buhran ile birlikte yerini Keynesyen İktisat'a bırakmıştır. Keynes, Klasik düşüncenin jandarma devlet anlayışının aksine müdahaleci devlet anlayışını benimsemiştir. Büyük Buhran'ın sebebinin eksik istihdam olduğunu belirten Keynesyen düşünce, depresyondan çıkmak ve tam istihdama ulaşmak için kamu harcamalarının artırılıp vergilerin azaltılmasını önermiştir. Uygulanan bu ihtiyari maliye politikaları sonucunda, kamu gelirleri kamu harcamalarını karşılayamamış ve bütçeler açık vermeye başlamıştır. Bütçe açıklarını kapatmak amacıyla yapılan borçlanmalar ise borç stoklarını aşırı derecede arttırmıştır. Bütçe açıkları ve borç stoklarındaki bu artışlar, ülkelerin mali disiplinden uzaklaşmalarına ve makroekonomik istikrarlarının bozulmasına neden olmuştur. Nitekim, 1970 yılında ortaya çıkan enflasyon ve işsizliğin bir arada görüldüğü stagflasyon krizine Keynesyen politikaların çözüm üretememesi üzerine, ihtiyari maliye politikaları sorgulanır hale gelmiştir.

1930'lu yıllardan sonra Keynesyen düşüncenin genişlemeci iktisadi politikalarının devletin ekonomideki payını artırdığını ve bu politikaların ekonomik ve politik yozlaşmalara yol açtığı savunan James Buchanan'ın öncülüğünde Kamu Tercihi Teorisi ve bu teoriden türetilen Anayasal İktisat Teorisi geliştirilmiştir. Politikanın ekonomik analizini yapan bu iktisadi düşünce, siyasi aktörlerin de bireyler gibi kendi çıkarları peşinde koştukları noktasından hareketle, devletin ve siyasi iktidarın yetkilerinin sınırlandırılmasını, maliye politikalarının kurala dayandırılmasını, kuralların anayasal düzenlemeye tabi tutulmasını ve ekonomik bir anayasa oluşturulması gerektiğini savunmaktadır. Devletin hak ve yetkileri arttıkça bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin kısıtlandığını öne süren bu yaklaşıma göre, devlet sınırlı ve sorumlu bir yapıya sahip olmalıdır.

Anayasal İktisat'ın önerdiği mali kurallar, 1980'li yıllardan sonra bütçe açıkları ve borçların sürdürülemez bir noktaya gelmesiyle birlikte yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Mali kurallar genellikle bütçe dengesi, borç ve borç stoku, harcama veya vergileme gibi mali göstergelere yasal veya anayasal kısıtlamalar getirmektedir. Günümüzde birçok ülke mali disiplinin tesisi, mali sürdürülebilirlik ve makroekonomik istikrarın sağlanması amacıyla mali kural uygulamalarına başvurmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Kanada, Yeni Zelanda, Arjantin, Brezilya gibi ülkelerde

uygulama alanı bulan mali kuralların en kapsamlı olanı, Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde mali ve parasal disiplini sağlamak için oluşturulan Maastricht Anlaşması ve İstikrar ve Büyüme Paktı ile getirilen kriterlerdir.

Ülkemizde mali kurallar, Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan stand-by anlaşmaları çerçevesinde oluşturulmuştur. Açık bir şekilde mali kural olarak beyan edilmese de IMF stand-by anlaşmaları ve bu kapsamda uygulanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen kısıtlamalar, mali kural benzeri düzenlemelerdir. Bunlara ilaveten, mali sürdürülebilirliğini korumak isteyen Türkiye, bu düzenlemelerle altyapısını oluşturmuş olduğu mali kuralı bir kanuna bağlamak amacıyla bir kanun tasarısı oluşturmuş ve 2010 yılında Mali Kural Kanun Tasarısı'nı kabul etmiştir.

"Anayasal İktisat Teorisi Kapsamında Mali Kurallar" başlığını taşıyan çalışmamız beş bölümden oluşmaktadır. Çalışmamızın birinci bölümünde, iktisadi düşünce okullarının devletin ekonomik sisteme müdahalesi konusundaki görüşleri ile devletin yaratmış olduğu ekonomik ve siyasal yozlaşmalara yer verilmiştir.

İkinci bölümde, Anayasal İktisat Teorisi'nin felsefi ve teorik temelleri kapsamında sözleşme teorileri ile Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat'a hâkim olan temel ilkelere değinilmiştir. Daha sonra ise, ekonomik anayasa kavramı ve bu konuya ilişkin Freiburg Hukuk ve İktisat Okulu ile Virginia Politik İktisat Okulu'nun görüşleri ile ekonomik anayasa türlerinden olan mali ve parasal anayasa konuları ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde, mali kurallar konusuna yer verilmiştir. Bu çerçevede, mali kuralların gelişimi, tanımı, özellikleri, çeşitleri, düzenlenme yöntemleri ile mali kuralları ortaya çıkaran nedenler incelenmiştir.

Dördüncü bölümde, Amerika Birleşik Devletleri, Avrupa Birliği, Yeni Zelanda, Japonya, Brezilya, Arjantin, Peru ve Avustralya'daki mali kural uygulamalarına değinilmiştir.

Beşinci bölümde, öncelikle Türkiye'de mali kural uygulamaları 2000 yılı öncesi ve 2000 yılı sonrası olmak üzere incelenmiş, daha sonra ise Mali Kural Kanun Tasarısı ile ilgili bilgiler yer almıştır.

Sonuç bölümünde ise, çalışmamızın genel bir değerlendirilmesi yapılmış ve mali kuralların etkili bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli olan hususlar ortaya konulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

EKONOMİYE DEVLET MÜDAHALESİ

Devletin ekonomik işleyişe müdahale edip etmemesi iktisat tarihi boyunca tartışma konusu olmuştur. Bazı ülkelerde yoğun bir şekilde ekonomiye müdahalede bulunan devlet, bazı ülkelerde sınırlı bir şekilde müdahale alanı bulmaktadır. Devletin aşırı müdahaleciliği ekonomik ve politik yozlaşmaları da beraberinde getirmektedir. Bu doğrultuda, günümüzde devletin ekonomiye müdahale edip etmemesi noktasından ziyade hangi alanlarda ve ne ölçüde müdahale etmesi gerektiği tartışılmaktadır. Bu bölümde, öncelikle iktisadi düşünce okullarının devlete yaklaşımına; daha sonra ise devletin aşırı müdahalesinin sonuçları olan ekonomik ve politik yozlaşmalara değinilecektir.

1.1. İktisadi Düşüncede Devlet Yaklaşımları

1.1.1. Merkantilist İktisadi Düşünce

İktisat tarihinde devletin ekonomiye müdahalesi ilk olarak Merkantilizm döneminde başlamıştır. Kelimenin kökeni tacir anlamına gelen Latince "merkator" dur (Tanilli, 2006: 96). 1500 ile 1800 yılları arasında Avrupa'da etkili olan bu iktisadi akımın öncüleri arasında Montaigne, Bodin, Colbert ve Thomas Miles yer almaktadır.

Avrupa'da yaşanan Rönesans ve Reform hareketleri, Ortaçağ düşüncesini sona erdirerek Merkantilizm'in doğmasına yol açmıştır (Demir, 1997: 18). Bu dönemin ekonomi politikalarını eleştirmek amacıyla merkantel sistem olarak adlandıran modern iktisat biliminin kurucusu ve Aydınlanma Çağı'nın İskoçyalı filozofu olan Adam Smith'dir (Cameron, 1997: 130). Smith, Merkantilist dönemi aşağılayıcı bir çağrışım olarak belirttiği çığır açan Ulusların Zenginliği adlı eserini 1776 yılında yayınladı (Cameron, 1997: 131).

Merkantilizm, Fransa'da "Colbertizm", Almanya'da ise "Kameralizm" olarak adlandırılmıştır. Fransa'da ekonomik milliyetçiliğin prototipik örneği XIV. Louis zamanında oluşturulmuş ancak bu politikanın yapım ve uygulama sorumluluğu, yirmi yıldan fazla bakanlığını yapan Jean-Baptiste Colbert (1661-83)'e devredilmiştir (Cameron, 1997: 149). Bu yüzden, devletin resmi politikası haline gelen bu döneme "Colbertizm" adı verilmiştir.

Merkantilist düşünce sisteminde temel amaç, devletin kıymetli maden stoklarını artırmaktır. Devlet, altın ve gümüş gibi kıymetli madenler biriktirerek zengin olmalıdır. Bu sebeple, tarım ve sanayinin ülke zenginliğini artırmadığını, zenginliğin kaynağının

ticarette aranmasını öne sürmüşlerdir (Bocutoğlu vd., 2003: 114). Merkantilist politikaların başarısı için devletin ekonomik işleyişe müdahale etmesi gerekir. Bununla, ulusal sınırlar içerisinde kapitalist sermaye birikiminin sağlanması ve diğer uluslar karşısında devleti güçlendirmek amacı yatmaktadır (Tanilli, 2006: 97).

Merkantilizm, dış ödeme fazlası oluşturup altın stoklarını artırabilmek için, iç ve dış ekonomik faaliyetlere yoğun bir şekilde devlet müdahalesini zorunlu görür (Seyidoğlu, 2003: 14). Devlet, ihracat artışını teşvik edici ve ithalatı yasaklayıcı politikalar uygulamalıdır. Ayrıca, üretim tüketimden fazla olmalı ve yurtiçi tüketim engellenerek ihracat artırılmalıdır. Çünkü; ihracatın ithalat fazla olması, ülkeye daha çok altın - gümüş girmesi ve ülkenin zenginleşmesi demektir.

Bu dönemde devlet, yüksek gümrük vergileri ile mamul mal ithalatını engellerken hammadde ithalatına izin vermiş, ihracatı desteklemek için güçlü donanma ve ticaret filoları oluşturmuş, ücret ve fiyatlara müdahale etmiş, nüfus artışlarını teşvik ederken göçlere yasaklar getirmiştir.

Merkantilizm'in önerdiği politikaların zamanla başarılı olmadığı görülmüştür. Dış ticaret fazlasının aynı ülkelerde oluşması, bu ülkelerde para stokunu artırarak enflasyona sebep olmuştur. Tek taraflı zenginliğe dayalı politikalar, diğer ülkelerin yoksullaşmasına yol açarak belli bir süre sonra ticaret yapma imkânını ortadan kaldırmıştır (Bilgili, 2012: 21).

1.1.2. Fizyokratik İktisadi Düşünce

Merkantilist düşünceye tepki olarak ortaya çıkan ve doğal düzeni savunan Fizyokrasizm Fransa'da gelişmiştir. Colbertizm'in aşırı müdahaleciliğinin yarattığı olumsuzluklara karşı çıkarak ekonominin kendi haline bırakılmasını savunmuşlardır.

Fizyokratlar'a göre, ekonominin merkezi olan tek üretken sektör, tarımdır. Bu iktisadi düşüncenin kurucusu ve en önemli temsilcisi olan Dr. François Quesnay (1694-1774) "Ekonomik Tablo" adlı eserinde toplumu; toprak sahipleri, çiftçiler ve kısır sınıf olmak üzere üç kısma ayırmıştır. Toplumun en üretken sınıfı çiftçilerdir; çünkü, sadece bu sınıf ekonomide net hasıla yaratabilir. Kral, kilise ve soylulardan oluşan toprak sahipleri ile tüccarlar ve zanaatkârlardan oluşan kısır sınıf ise üretken olmayan sınıftır.

Fizyokratlar, ülkenin zenginlik kaynağının tarım sektörü olduğunu ve ülke gelirinin tarım sektöründen geldiğini savundukları için sadece topraktan vergi alınmasının, verginin topluma olan olumsuz etkisini azaltacağını öne sürmüşlerdir. Dolayısıyla, ekonomide diğer işlemlerden vergi alınmamasını, devletin topraktan elde edilen hasılattan tek vergi almasını belirtmişlerdir (Akdoğan, 2011: 310).

Fizyokrat düşünceye göre, dünyada her şey ideal bir düzen içerisinde olduğu için devlet ekonomiye müdahale etmemeli ve ekonomiyi kendi doğal haline bırakmalıdır. Devlet güvenlik ve adaleti inşa ile sınırlı olmalıdır (Barlas, 2011: 73). Bu yüzden de, ünlü "laissez faire, laissez passer" (bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler) ilkesini benimseyerek liberal düşünce sisteminin oluşmasına katkıda bulunmuşlardır.

Fizyokratlara göre, doğal düzene en uygun, en iyi yönetim şekli krallıktır. Ancak, bu kral, bir despot değil, yüce kanunları halka yansıtan ve otoritesi ile işleri kolaylaştıran bir orkestra şefi gibidir. Kralın, biri doğal düzeni korumak ve diğeri üniversal eğitimi sağlamak gibi iki önemli görevi vardır (Demir, 1997: 20-21).

Fizyokraside, bireyler kendi menfaatleri peşinde koşarken aynı zamanda toplumun da menfaatini gerçekleştirecekleri için devletin, ekonominin genel işleyişine müdahale etmesine gerek yoktur. Ekonominin doğal işleyişi, oluşan dengesizlikleri kendi kendine çözecektir.

1.1.3. Klasik ve Neoklasik İktisadi Düşünce

Sanayi devriminin yaşanmaya başladığı 1750'li yıllarla birlikte üretilen malların pazarlanma sorununun ortaya çıkması sonucu, korumacı Merkantilist politikalar yerini liberal iktisat politikalarına terk etmek zorunda kalmıştır. Klasik iktisadi düşünce, Merkantilist düşünceye tepki olarak ortaya çıkan ve temsilcileri arasında Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, Thomas Malthus, Jean Baptiste Say gibi iktisat bilimine önemli katkılar yapmış olan bilim insanlarının yer aldığı bir düşünce sistemidir. İktisadın kurucusu olarak kabul edilen Adam Smith'in 1776 yılında kaleme aldığı "Ulusların Zenginliği" adlı kitabı, liberal iktisadi sistemin temellerini oluşturmuştur. Klasik iktisadın gelişmesine yol açan diğer faktörler olarak Fizyokratlar'ın doğal düzen düşüncesi, sanayi devrimi ve teknolojide yaşanan gelişmeler sayılabilir.

Klasikler, bir ülkenin zenginliğinin değerli metal miktarına bağlı olması ve devlet müdahalesini zorunlu görmeleri sebebiyle Merkantilizm'e karşı çıkmışlardır. Bu düşüncenin aksine, ulusların zenginliğinin reel faktörlere bağlı olduğunu ve kapitalizmin gelişmesi için devletin piyasadan uzak durmasını savunmuşlardır (Yıldırım vd., 2006: 116).

Klasik düşünce, piyasanın görünmez bir el tarafından yönetildiğini ve bu görünmez elin, bireyleri kendi faydalarını maksimize edecek şekilde harekete yönelttiğini ileri sürmüştür. A. Smith, bu durumu şöyle ifade emiştir: "Yemeğimizi kasabın, biracının ya da fırıncının yardımseverliğinden değil, onların kendi çıkarlarını

gözetmeleri nedeniyle elde ederiz. Onların insanlıklarına değil, bencilliklerine sesleniriz ve hiçbir zaman kendi ihtiyaçlarımızdan değil, onların kazançlarından söz ederiz. Dilenciden başka hiç kimse, yalnızca hemşerilerinin yardımseverliğine dayanarak yaşamaz. Hatta dilenci bile tamamıyla buna güvenemez. İyiliksever insanların yardımları geçim kaynağını karşılamaktadır. Ama bu kaynak, yaşamak için gerek duyduğu maddelerin tümünü sağlasa bile, bunları tam onun istediği anda sağlayamaz, ayrıca tam o anda sağlayamaz da" (Smith, 2001: 26). Kendi bireysel kazancını en yükseğe çıkarmaya çalışarak bencil bir şekilde, yani homoeconomicus hareket eden birey, toplumun kazancını da en yükseğe çıkaracaktır.

Klasikler, ekonomide tam rekabet şartlarının geçerli olduğunu, üretilen her malın satılacağını ifade ederek "her arzın kendi talebini oluşturacağını", en önemli üretim faktörünün emek olduğunu, ücret ve fiyatların esnekliği sayesinde ekonominin daima tam istihdamda dengede kaldığını ve devletin ekonomiye müdahale etmemesini öne sürmüşlerdir. Zorunlu bir fena ve kötü bir aşçı olarak görülen devlet, sadece adalet, diplomasi ve savunma hizmetlerini yerine getirmelidir. Büyük devletler, bireylerin israf ve paralarını kötü yönetmekten dolayı yoksullaşmazlar ama kamu israfı ve kamunun kötü yönetimi sebebiyle yoksullaşabilirler. Hiçbir şey üretmeyen debdebeli saray çevresi, büyük kilise kurumu, büyük donanma ve ordular kamunun gelirlerinden geçinirler (Smith, 2001: 280).

Klasikler, maliye politikası alanında tarafsız bir maliye politikasını benimsemişlerdir. Tarafsız maliye politikası, kamu harcama ve gelirlerinin ekonomik aktörlerin davranışlarını etkilememesi ve kaynakların optimum seviyede kullanıldığı manasına gelmektedir (Ataç, 2012: 6). Dolayısıyla; israfçı bir yapıda görülen devlet, harcamalarını en düşük seviyeye çekmeli, gelir ve giderlerini eşitleyerek denk bütçe uygulamalı, giderlerini dolaysız vergiler yerine dolaylı vergiler ile karşılamalı ve olağanüstü durumlar dışında borçlanmaya gitmemelidir.

Klasik iktisadın uzantısı olan Neoklasik iktisadın öncüleri arasında Carl Menger, W. Stanley Jevons, Alfred Marshall, Leon Walras, Vilfredo Pareto, A. Cecil Pigou gibi iktisat bilimine önemli katkılar sunmuş iktisatçılar yer almaktadır. Kısmi ve genel denge analizi, azalan marjinal fayda, Pigou Etkisi, Pareto Optimumu Neoklasik iktisatçılar tarafından geliştirilmiştir.

Neoklasik düşüncede iktisat, mevcut kaynakların veri olduğu durumda, ihtiyaçların maksimum fayda sağlayacak şekilde karşılanmasıdır. Temel amaç fayda maksimizasyonu olduğu için, ister özel ister kolektif bir girişim olsun, ekonomik

davranış hem piyasa hem de politik davranışı belirlemektedir. Sözleşmelerin gönüllük esasına göre oluşturulduğu, refah artışını engelleyen faktörlerin bulunmadığı ve sonuçlardan sadece sözleşme taraflarının etkilendiği durumda piyasadaki karşılıklı ilişkiler süreci, bireysel faydaları artırmak amacıyla bireylere fırsatları tam olarak kullanma olanağı sunmaktadır (Telatar, 2004: 45).

1.1.4. Keynesyen İktisadi Düşünce

Klasik iktisadın, 1929 yılında patlak veren "Büyük Depresyon" ile ortaya çıkan ekonomik sorunları çözmede başarısız olması, o ana kadar dünya ekonomisine hâkim olan bu iktisadi düşüncenin sorgulamasına yol açmıştır. John Maynard Keynes, 1936 yılında yayınlanan "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" adlı eserinde, piyasa mekanizmasına ilişkin klasik iktisatçıların zaaflarını ortaya koymuş ve büyük bunalımın nedeninin piyasanın kendisi olduğunu öne sürmüştür (Dinler, 2005: 17).

Keynes, Klasik düşüncenin görünmez elinin başarısız olduğunu ve onun yerine devletin görünür elinin konması gerektiğini düşünerek, yeni bir iktisadi akım başlatmıştır (Bilgili, 2012: 109). Keynes, devletin ekonomiye müdahale etmesini "toplumda milyonlarca insan kendi başlarına neleri tüketeceklerine ve ne şekilde yatırım yapacaklarına karar vermektedir. Bu süreç içinde görünmez elin otomatik olarak tam istihdamı oluşturacağını varsaymak gerçek dışı kör bir inançtır ve kör inançların bilimde yeri yoktur" şeklinde belirtmiştir (Barlas, 2011: 77).

Keynesyen yaklaşım, arz yönlü değil talep yönlü bir politikadır. Klasikler'in "her arz kendi talebini yaratır" düşüncesi, Keynesyenler'de "her talep kendi arzını yaratır" halini almıştır. Ekonominin eksik istihdamda oluşmasının sebebi, toplam talep yetersizliğidir. Üretim ve istihdam ve dolayısıyla milli gelir seviyesi toplam talebe bağlıdır. Ekonomi depresyon halinde iken kendiliğinden tam istihdama ulaşamaz, bu yüzden toplam talebin artırılarak ekonominin canlandırılması gerekmektedir. Aksi durumda, yani ekonomide enflasyonist bir durum oluştuğunda ise toplam talep düşürülmelidir.

Keynes'e göre ekonomi, genellikle eksik istihdam halinde dengedir ve devletin maliye politikası ile ekonomiye müdahale etmesi gerekir. Keynes, para politikasının, likitide tuzağı ve sermayenin marjinal etkinliğinin faiz oranlarından daha hızlı azalmasından dolayı efektif talebi artırma etkisinin olmayacağını ve bu durumun ancak maliye politikası ile sağlanabileceğini ileri sürmüştür (Ulusoy, 2003: 42). Devlet; kamu harcamaları, vergiler ve borçlanma politikası ile toplam talep yetersizliğini gidererek ekonomiyi tam istihdam noktasına ulaştırır.

Keynes ile birlikte devletin mali görevlerine ekonomik ve sosyal görevler de eklenmiştir. Devlet, ekonomik büyüme ve kalkınma, ekonomik istikrar, gelir dağılımı, ödemeler bilançosu denkliğinin sağlanması gibi görevler edinmiştir. Keynes, "Devlet, piyasanın yaptığı işleri özel firmalardan biraz daha iyi, ya da biraz daha kötü biçimde yapmak için yapmamalıdır. Buna karşın, piyasanın her nedense yapmadığı işleri yapmalıdır" diyerek devletin yapması gereken işleri açıklamıştır (Şener, 2001: 3).

1.1.5. Monetarist İktisadi Düşünce

1970'li yıllarda ekonomik durgunluk ve yüksek enflasyonun bir arada görüldüğü stagflasyon olgusuna Keynesyen politikalar çözüm üretememiştir. Bunun üzerine, 1976 yılında Nobel Ekonomi Ödülü'nü alan Milton Friedman öncülüğünde, müdahaleci Keynesyen politikalara tepki olarak "Monetarizm" olarak bilinen bir akım doğmuştur. Bu akım, para stokundaki değişmelere önem verdiği ve para politikasının etkin olduğunu savundukları için Monetarizm olarak anılmaktadır. Bu isim ise ilk defa 1968 yılında Karl Brunner tarafından kullanılmıştır (Güngör, 2011: 49).

Monetaristler, ekonomilerin kendi hallerine bırakılırsa tam istihdama dönme eğiliminde olduklarını ve piyasa ekonomilerinin kendi kendilerini düzelttiklerini savunmuşlardır (Yıldırım vd., 2006: 10).

Bu iktisadi düşünceye göre, ekonomik istikrarsızlıkların altında yatan temel etmen, uygulanan yanlış para politikalarıdır. 1929 krizinin sebebi, Keynes'in öngördüğü gibi toplam talep yetersizliği değil para arzında yaşanan yetersizliklerdir.

Para arzında yapılan bir artış, kısa dönemde üretim ve istihdam hacmini etkileyerek milli gelir artışını sağlasa da uzun dönemde enflasyon oranının artmasına sebep olacaktır. M. Friedman'a göre, "Enflasyon her zaman ve her yerde parasal bir olgudur." Milli gelir artışını aşan bir para arzı artışı doğrudan fiyatlar genel seviyesini yükseltecektir (Güngör, 2011: 49).

Para arzı artışına yol açtığı sebebiyle para politikasına ve dışlama etkisi nedeniyle de maliye politikasına karşı çıkmışlardır. Aktif politikalar yerine, para arzının, ekonomik büyüme oranına göre sabit bir oranda artışını önermişlerdir (Ataç, 2012: 17).

Monetarist iktisatçılara göre, özel ekonomi istikrarlı olup devletin piyasaya karışması istikrarsızlık yaratmaktadır. Bu yüzden, devletin büyümesinin önüne geçilmeli, vergi ve harcamalara anayasal sınırlar getirilmeli ve denk bütçe ilkesi uygulanmalıdır. Devlet adalet, diplomasi, savunma gibi hizmetleri yerine getirmeli ve ayrıca, piyasanın işleyişini bozan tekelleşmeye karşı önlemler almalıdır.

Kamu harcamalarının sınırlanmasından yana olan M. Friedman, adaletsizliğe ve haksız rekabete neden olan artan oranlı gelir vergisi yerine düz oranlı bir gelir vergisinden yanadır. Friedman, istisna ve muafiyetlerin olmadığı, düşük ve tek oranlı bir verginin uygulanmasını önermiştir.

1.1.6. Yeni Klasik İktisadi Düşünce (Rasyonel Beklentiler Teorisi)

Müdahaleci Keynesyen politikalara karşı geliştirilen bir diğer akım, Rasyonel Beklentiler Teorisi'dir. Rasyonel beklentiler, ilk defa, 1961 yılında J. Muth'un "Rational Expectations and the Theory of Price Movements" adlı makalesinde yer almıştır. R. Lucas, T. Sargent, R. Barro ve N. Wallace teoriyi geliştirmişlerdir.

Rasyonel beklentiler teorisi, bireylerin rasyonel beklentiye sahip olması ve piyasaların temizlenmesi gibi iki varsayıma dayanmaktadır:

Varsayımlardan birincisi, rasyonel beklentilerdir. Teori, bireylerin beklentileri üzerine kuruludur ama bu beklentiler uyumcu değil, rasyoneldir. Ekonomik aktörler, ekonomiyi yakından takip ederler ve elde edilebilir bütün bilgileri kullanarak gelecek ile ilgili beklentilerini şekillendirirler. Bu sebeple, bireyler beklentilerinde sürekli ve sistemli hatalar değil sistemli olmayan hatalar yapacaklardır. Bu durum, bireylerin kesinlikle hata yapmayacaklarını değil, benzer hataların uzun süre tekrarlanmayacağı anlamına gelmektedir (Ataç, 2012: 19).

Teorinin ikinci varsayımı olan piyasaların temizlenmesi, ücret ve fiyatların esnekliği sebebiyle ekonomide dengenin sağlanmasıdır. Piyasanın her zaman dengede olması için fiyatlar olabildiğince hızlı hareket eder. Bir başka deyişle, fiyatlar esnektir ve piyasalar her zaman temizdir (Parasız, 2000: 310). Piyasaların esnek olmasından dolayı, gönülsüz işsizlik olmayacaktır. Ekonomide işsizlik olması durumunda, ücretler tüm işsizler iş bulana kadar düşecek ve istihdam artacaktır. Bu durumda oluşan işsizlik, iradi işsizliğe eşit olacaktır (Bilgili, 2012: 234).

1995 yılında Nobel İktisat Ödülü alan R. Lucas'ın geliştirdiği politika ilintisizliği teoremine göre, hükümetin uygulamaya koyacağı politikaları önceden açıklaması durumunda, hem kısa dönemde hem uzun dönemde işsizlik seviyesi etkilenmez. Ancak, hükümetin önceden açıklamadığı politikalar, işsizlik seviyesini sadece kısa dönemde etkiler (Ünsal, 2004: 453). Çünkü; ekonomik ajanlar, uygulamaya konulan iktisat politikalarını takip ederler ve beklentilerini ayarlarlar.

Bu teori, üretim ve istihdama uzun dönemde olumsuz etkileri olacağı sebebiyle maliye politikasına karşıdır. Tam istihdam gelir seviyesinde dengede olan bir ekonomide, kamu harcamalarında yapılacak olan bir artışın borçlanma yoluyla finanse

edilmesi durumunda, dışlama etkisi devreye girecek özel tüketim ve yatırım harcamaları azalacak, üretim ve istihdamda bir değişiklik olmayacaktır. Artış vergilerle finanse edilir ise, işçilerin emek arzı ile işverenlerin emek talebi azalarak toplam arz olumsuz etkilenecektir (Ataç, 2012: 20).

Rasyonel beklentiler taraftarları, devletin aktif para ve maliye politikaları uygulamaması gerektiğini savunmuşlardır. Onlara göre, devlet, ekonominin genel hatlarını oluşturmalı, bireyleri uygulanacak politikalar hakkında bilgilendirmeli ve politikalarda keyfi değişikliklere gitmemelidir.

1.1.7. Arz Yanlı İktisadi Düşünce

1970 yılına ortaya çıkan stagflasyon sorununa talep yönlü Keynesyen politikaların çözüm üretememesine üzerine, A. Laffer'in öncülüğünde üretime yönelik bir iktisadi düşünce oluşturulmuştur. 1980'li yıllarda ABD Başkanı Ronald Reagan ile büyük bir ilgi gören bu yaklaşımın, vergilemenin iktisadi davranışları ve kaynak dağılımını etkilediği görüşü İbn-i Haldun'a kadar uzanmaktadır (Parasız, 2000: 313).

Talep yönlü ekonomiye tepki olarak arz yönlü ekonomiyi savunan bu yaklaşım teorisyenleri, insanları çalışmaya ve tasarrufa teşvik etmek için vergi indirimlerine gidilmesini, böylelikle, ekonomik büyüme ve verimliliğin artacağını ileri sürmüşlerdir (Ulusoy, 2003: 65). A. Laffer, vergi oranının % 0 ile % 100 olması durumunda vergi hasılatının sıfır olacağını, vergi oranı artışlarının belli bir noktadan sonra vergi hasılatını düşüreceğini ünlü "Laffer Eğrisi" ile göstermiştir.

Arz yanlı ekonomi yaklaşımı, ekonomik istikrarsızlığın temelinde, para arzının üretim artışından daha hızlı artmasını görmektedir. İstikrarsızlığı azaltmak için, sabit bir hızda artan para artışına, tasarruf ve yatırımı teşvik eden, üretim ve istihdam seviyesini artıran bir vergi politikası uygulanmalıdır (Ataç, 2012: 23).

Devletin ekonomide daha fazla pay sahibi olmasının istikrarsızlıkları artırdığını belirten bu teori; özel kesimin ekonomik büyümeyi gerçekleştireceğini ve işsizliği önleyeceğini, dolayısıyla, devletin küçültülmesi gerektiğini, piyasanın işleyişini aksatacak düzenlemelerin kaldırılmasını, sosyal giderlerin kısılmasını ve KİT'lerin özelleştirilmesini önermiştir (Demir, 1997: 92, Ulusoy, 2003: 66).

1.1.8. Washington Uzlaşması ve Post-Washington Uzlaşması

Dünya ekonomisinde kırılma noktasını, 1973 yılında meydana gelen petrol krizi ve bu krizle birlikte ortaya çıkan stagflasyon olgusu oluşturmaktadır. Petrol krizinin üretim maliyetlerini artırması, özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyüme oranlarını küçültmüş, borçlanma oranlarını ise muazzam derecede artırmıştır. Petrol

krizi, 1973 yılına kadar dünya ekonomisine yön veren Keynesyen politikaların ve devletin ekonomideki ağırlığının tartışılmasına sebep olmuştur. Bu doğrultuda IMF, Dünya Bankası ve ABD Hazinesi gelişmekte olan ülkelere "yapısal uyum programları" adı altında neoliberal iktisat politikalarını tavsiye etmiştir.

Neoliberal iktisat politikaları, ilk kez 1989 yılında John Williamson tarafından "Washington Uzlaşması" olarak ifade edilmiştir. Washington Uzlaşması taraftarlarının piyasa ekonomisi, dünyaya açıklık ve makroekonomik disiplin olmak üzere üç büyük fikirleri vardı (Serra vd., 2008: 3).

Washington Uzlaşması, on reformdan oluşmaktadır (Williamson, 2004: 3-4):

1-) Mali disiplin,

2-) Kamu harcamalarında önceliklerin eğitim, sağlık ve altyapı alanlarına olmak üzere yeniden sıralanması,

3-) Ilımlı marjinal vergi oranları ile geniş bir vergi tabanını amaçlayan vergi reformu,

4-) Faiz oranlarının serbestleştirilmesi,

5-) Rekabetçi bir döviz kuru,

6-) Ticaretin liberalleştirilmesi,

7-) Doğrudan yabancı yatırım girişlerinin serbestleştirilmesi,

8-) Özelleştirme,

9-) Deregülasyon,

10-) Mülkiyet haklarının güvence altına alınması.

Reform maddelerinden görüldüğü üzere Washington Uzlaşması, devletin ekonomi üzerindeki rolünü azaltarak serbest piyasanın belirleyiciliğini artırmayı amaçlamıştır.

1990'lı yılların sonunda çoğu ülke Washington Uzlaşması kapsamında sermaye hareketlerini ve piyasaları serbestleştirmesine, dışa açık hale gelmesine, devlet teşebbüslerini özelleştirmesine ve makroekonomik dengesizlikleri ortadan kaldırmasına rağmen arzu edilen ekonomik büyümeyi sağlayamadı. Vergi sistemleri, bankacılık faaliyetleri, sosyal güvenlik kurumları, mali kurallar ve hukuk sistemi kapsamında yapılan düzenlemeler karşısında ülkelerin beklenen büyümeyi gerçekleştirememesi ve finansal krizlerden dolayı daha kırılgan bir hale gelmeleri sonucunda Washington Uzlaşması eleştirilerin hedefi olmuştur (Yıldırım, 2011: 8).

Washington Uzlaşması'nın eleştirilmesinde şu gözlemler yer almaktadır (Yavuz, 2007: 27-28):

- Latin Amerika ülkelerinin borç krizinden çıkmalarından sonra ekonomik büyümelerini gerçekleştirememeleri,
- Doğu Asya ekonomilerinin 1990'lı yılların sonunda finans piyasalarının karışıklığı sebebiyle krize maruz kalmaları,
- Özellikle Afrika'da olmak üzere düşük gelirli ülkelerde yapısal uyum programlarının yoksulluğun azaltılması ve ekonomik büyüme konularında başarısız olması.

Washington Uzlaşması'na yapılan eleştiriler karşısında kurumlar, gelir dağılımı, yoksullukla mücadele, sosyal politikalar ve etkin finansal piyasalar gibi konularda bazı yenilikler yapılması kararlaştırılarak Post-Washington Uzlaşması gündeme getirilmiştir (Yıldırım, 2011: 16). Aşağıdaki tabloda, Washington Uzlaşması'nın orijinal ilkeleri ile Washington Uzlaşması'nın eleştirilen yanlarını dikkate alarak Dani Rodrik tarafından oluşturulan Post-Washington Uzlaşması'nın ilkeleri yer almaktadır.

Tablo 1: Genişletilmiş Washington Uzlaşması

Orijinal Washington Uzlaşması	Post-Washington Uzlaşması
1- Mali disiplin	11- Kurumsal yönetim
2- Kamu harcamalarının yeniden yönlendirilmesi	12- Yolsuzlukla mücadele
3- Vergi reformu	13- Esnek işgücü piyasaları
4- Finansal serbestleşme	14- DTÖ anlaşmaları
5- Tek tip ve rekabetçi döviz kurları	15- Mali kurallar ve standartlar
6- Ticaretin serbestleştirilmesi	16- "İhtiyatlı" sermaye hesabı açma
7- Doğrudan Yabancı Yatırımlara açıklık	17- Aracı olmayan döviz kuru rejimleri
8- Özelleştirme	18- Bağımsız merkez bankası/enflasyon hedeflemesi
9- Deregülasyon	19- Sosyal güvenlik ağları
10- Güvenli Mülkiyet Hakları	20- Yoksulluğun azaltılması hedefi

Kaynak: Rodrik, 2006: 25.

Tabloda görüldüğü üzere, Washington Uzlaşması'nın on ilkesine ilave olarak on ilke daha belirlenerek Post-Washington Uzlaşması oluşturulmuştur. Post-Washington Uzlaşması, Washington Uzlaşması'nda belirlenen ilkelere bağlı kalmakla beraber Washington Uzlaşması'nın eleştirilen noktalarını düzeltmeyi amaçlamaktadır. Yolsuzluk ve yoksullukla mücadele, dış ticaretin tamamen serbestleştirilmesi, uluslararası sermaye hareketlerine karşı önlem, enflasyon hedeflemesi bunların başında gelmektedir.

1.1.9. Yapısalcı İktisadi Düşünce

Yapısalcı yaklaşım, monetarist politikalara karşı üretilen ve çoğunluğunu Latin Amerika kökenli iktisatçıların oluşturduğu bir iktisadi düşüncedir. Bu iktisatçılara göre, gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler sosyo-ekonomik açıdan farklı durumda oldukları için,

uygulanacak kalkınma politikaları da farklı olmalıdır. Bu yüzden, monetarist politikaların, azgelişmiş ülkelerin yapısal sorunlarını daha da artırdığını savunmuşlardır..

Yapısalcı iktisatçılardan Raul Prebisch, Latin Amerika ülkelerinin geri kalmışlık nedeninin, uluslararası işbölümü ve uzmanlaşmak olduğunu, bunun sorumlusunun serbest ticaret olduğunu öne sürmüştür (Başkaya, 2005: 69). Ona göre, uzmanlaşma tüm ülkelere fayda sağlamamakta, birincil ürünlerde uzmanlaşan çevre ülkelerden, sanayi ürünlerinde uzmanlaşan merkez ülkelere gelir aktarımı olmaktadır. Dış ticaret hadlerinin çevre ülkelerin aleyhine çalışması sebebiyle, kaynaklar çevre ülkelerden merkez ülkelere kaymaktadır (Acar, 2011: 59).

Yapısal iktisatçılara göre azgelişmiş ülkelerde, tarımsal arz esneksizliği, ödemeler bilançosu açığı, ekonomik kurumların yetersizliği, parasal ve mali istikrarın sağlanamaması gibi darboğazlar bulunmaktadır (Barlas, 2011: 86). Bu darboğazlara piyasanın çözüm üretemeyeceğini savunan yapısalcılar, devletin etkin bir şekilde piyasaya müdahale etmesini istemişlerdir.

Devlet yapısal aksaklıkları gidermek için;

- tarımsal üretiminin artırılması için sulama şebekesi oluşturmalı, ilaçlama, kredi ve pazarlama alanlarında kolaylıklar sağlamalı,
- ihracatı teşvik edici bir döviz kuru politikası izlemeli ve ithal ikamesi endüstriler kurmalı,
- vergi adaletini tesis eden ve vergi gelirlerini artıracak bir vergi reformu oluşturmalı,
- büyük yatırımların finansmanının mali kolaylıklarını genişletmelidir (Ulusoy, 2003: 55-56).

1.1.10. Kurumsal İktisadi Düşünce

Kurumların, ekonomik etkileşim ve gelişimde önemli etkileri olduğunu ileri süren kurumsal iktisadi düşüncenin kurucuları arasında Thorstein Veblen ve Wesley Mitchell bulunmaktadır. Bu yaklaşım asıl dikkatleri ise, Douglas North'un 1993 yılında Nobel Ekonomi Ödülü'nü kazanmasıyla çekmiştir.

İnsanların etkileşiminde önemli bir rolü olan kurumların temel amacı, kurallar koyarak belirsizliği azaltmaktır. Kurumlar, insan davranışları, hukuk ve sözleşmelerle sürekli değişir ve gelişir (North, 2002: 617). Kurumlar etkin olmalı ve kural ihlalleri anında uygulanabilecek yaptırımlar içermelidir (Kasper ve Streit, 2002: 636).

Kurumsal sınırlamalar, nelerin yasak olduğunu ve hangi koşullarda nelerin yapılabileceğini içerir. Rekabete dayalı bir oyunun kurallarıyla aynı kuralları taşıyan kurumlar, yazılı kuralları içerebileceği gibi yazılı olmayan ama belirlenmiş kuralları da içerir (North, 2002: 616).

Kurumsal iktisat, Neo-Klasik ve Marksist iktisada karşı oluşturulmuş ve iktisat, sosyoloji, psikoloji, siyaset, maliye, yönetim gibi bilim dallarını birlikte değerlendiren bir iktisadi düşüncedir. Devletin ekonomik istikrarı ve gelir dağılımında adaleti sağlamak için ekonomiyi sürekli izlemesi, yönlendirmesi ve müdahale etmesi gerekir (Güngör, 2011: 69).

Yeni kurumsal iktisatçılardan John Kenneth Galbraith, kamu ile özel kesimin birbirini tamamlaması gerektiğini belirtmiştir. Ona göre, kamu hizmetlerinin yeterince üretilememesi refah kayıplarına ve çevre şartlarında bozulmalara yol açacaktır. Bunu önlemenin yolu ise Keynesyen devlet müdahalelerinden ziyade devletin gelir dağılımını düzeltici sosyal kamu harcamalarını artırmasıyla olacaktır (Güngör, 2011: 72).

1.1.11. Kamu Tercihi Teorisi

James Buchanan ve Gordon Tullock tarafından geliştirilen Kamu Tercihi Teorisi'nin kökenleri 18. yüzyıla kadar dayanmakla birlikte asıl gelişimi 1960'lı yıllara rastlamaktadır. Politikanın ekonomik analizi olarak adlandırılan bu iktisadi düşünce, Keynesyen politikalara ve dolayısıyla kamu müdahaleciliğine karşı çıkmıştır.

Kamu Tercihi teorisyenleri, devlet müdahalelerinin ekonomik ve siyasi yozlaşmalara sebep olduğunu öne sürerek piyasa başarısızlığına karşı olarak devlet başarısızlığını geliştirmişlerdir. Teoriye göre, devletin anayasal olarak sınırlandırılması ve mali anayasa, parasal anayasa, dış ticaret anayasası, gelir dağılımı anayasası oluşturulması gerekmektedir. (Kamu Tercihi Teorisi ikinci bölümde ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.)

1.2. Devletin Yarattığı Sorunlar Olarak Ekonomik ve Siyasal Yozlaşma

Yirminci yüzyıl, gelişmiş ülkelerin çoğunda kamu sektörünün hızlı bir büyümesi ile karakterize edilmiştir. Bu devam eden büyüme, hem siyaset dünyasında hem de akademik toplumun belirli kesimlerinde yaygın bir endişe kaynağı haline gelmiştir. Başkanlar ve başbakanlar taahhüt edilmiş bütçe kısıtı programları platformunda seçilerek iş başına gelmiştir (Oates, 1994: 147).

Serbest piyasa ekonomisinde tam rekabetin sağlanamaması, kamusal malların üretim sorunu, üretim ve tüketimde yaşanan dışsallıklar devletin ekonomik alana müdahale gerekçelerini oluşturmaktadır. “Piyasa başarısızlıkları” olarak adlandırılan bu

nedenlerle devlet kaynak kullanımında etkinliği sağlamak, ekonomik istikrarsızlıkları gidermek, gelir dağılımını adaletli bir noktaya getirmek gibi amaçlar edinerek ekonomiye müdahale eder. Ancak, müdahalesini artırdıkça kontrol edilemez bir güç haline gelen devlet, sorunları çözmek amacındayken bizzat kendisi bir soruna dönüşmektedir. Ve bu durum, ekonomik ve politik yozlaşmalara sebep olmaktadır.

1.2.1. Ekonomik Yozlaşma

Devletin her geçen gün artan görevleri sebebiyle ekonomik alana müdahalesi de artmaktadır. Klasiklerin jandarma görevi verdiği devlet, Keynes ile birlikte ekonomide aktif olarak rol almıştır. Fakat, devletin ekonomik alana sürekli karışması ve harcamaları bütçeye yüklemesi hem bütçe açıklarına hem de bütçe açıklarının süreklilik arz etmesine neden olmuştur (Sakal, 2003: 28). Devlet hâkimiyet alanını artırdıkça kamu harcamaları da artmakta ve neticesinde bütçe açıkları oluşmaktadır. Bütçe açıkları ise vergi, para basma ve borçlanma ile finanse edilmektedir. Dolayısıyla, uzun vadede bireylerin vergi yükleri artmakta, enflasyon kronikleşmekte, kayıt dışı ekonomi genişlemekte ve gelir dağılımı daha da adaletsiz hale gelmektedir.

Devlet müdahalesi ile ortaya çıkan ekonomik yozlaşma bütçe açıkları, rant kollama, işlem maliyetleri, bürokratik davranış, israf ve savurganlığa yol açmaktadır.

1.2.1.1. Bütçe Açıkları

Bütçe, devletin gelir ve giderlerini gösteren bir belgedir. Kamunun gelir ve giderlerinin eşit olması durumunda bütçe denk; kamu gelirlerinin giderleri karşılayamadığı durumda bütçe açık veya tersi durumunda bütçe fazla vermiş olur. Günümüzde, gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin çoğunda bütçeler açık vermektedir.

Klasik iktisatçıların görüşlerinin hâkim olduğu Büyük Buhran'a kadar denk bütçe esası geçerliyken, bu tarihten sonra ortaya çıkan Keynesyen iktisadi düşünce, II. Dünya Savaşı ve sosyal devlet anlayışı bütçelerin açık vermesine sebep olmuştur. Kamu harcamalarının artış hızına gelirlerin yetişememesi, bütçelerde açıklar meydana getirmiştir. Bunda; Keynes'in, ekonominin eksik istihdamda olduğu ve bunu gidermenin yolunun da açık bütçe politikası uygulanması gerektiği düşüncesinin payı olduğu kadar, oy maksimazyonu peşinde koşan politikacıların vergilemeden harcama yapma güdüsünün de payı vardır.

Herhangi bir yıl içerisinde devlet, vergi ve diğer gelirlerinden daha fazla harcıyorsa, bu, yaygın olarak mali açık diye adlandırılan bir bütçe açığıdır (Stiglitz,

2000: 772). Diğer bir deyişle, gelirlerin üzerinde harcama fazlalığı oluştuğu dönem boyunca açık; gelirler harcamaları aşarsa fazlalık olur (Rosen, 2002: 423).

Bir devlet icraatlarını, vergilendirme, borçlanma, para yaratma ve işletmelerinin faaliyetlerinden elde edilen gelir olmak üzere dört yolla finanse edebilir. Günümüzde, yaygın olarak devlet gelirlerinin birincil kaynağı olarak kabul edilen vergilendirmedir ve bu üstünlük, genellikle doğru olarak kabul edilir (Wagner, 2004: 195). Ancak, vergi gelirlerinin sürekli artan kamu harcamalarını karşılayamaması, bireylerin daha çok kamu hizmeti-daha az vergi ödeme isteği ve siyasilerin de oy kaygısı nedeniyle borçlanma ve para basma yolu seçilmektedir.

Borçlanma ve para basma, vergilendirmeden farklı seçenekler değildir ama vergilendirmenin farklı biçimleridir. Borçlanma, basitçe ertelenmiş vergidir. Para yaratma ise, şimdi değil gelecekte toplanan bir vergilendirme şeklidir (Wagner, 2004: 197). Borçlanma ve para yaratma şekliyle oluşturulan bütçe açıklarını, gelecek kuşaklar ödemek zorunda kalmaktadır.

Borçlanmanın, ekonomi üzerinde farklı etkileri bulunmaktadır. Keynesyen iktisadi düşünceye göre, ekonomi eksik istihdam düzeyinde olduğu için vergi azalışı veya kamu harcamalarının artırılmasıyla oluşturulan bütçe açığı, efektif talebi uyararak çarpan mekanizması vasıtasıyla tüketimi ve milli geliri artıracaktır.

Keynesyen yaklaşımın görüşlerine katılmayan Neo-klasik iktisadi düşünceye göre, bütçe açıkları gelecek kuşakları vergilendirip toplam yaşam boyu tüketimi artırmakta ve tüketim artışı, tam istihdamda olan ekonomide tasarruf azalışına ve dolayısıyla faiz oranlarının yükselmesine yol açmaktadır (Ataç, 2012: 226). Yükselen faizler, dışlama etkisi yaratarak yatırımlarda ve uzun dönem sermaye stokunda azalışlara yol açarak gelecek kuşaklara daha az sermaye stoku ve kişi başına gelir aktarımına sebep olur (Yıldırım vd., 2006: 435). Ayrıca, yüksek faiz oranları, yabancı sermaye fonlarını cezbetmektedir. Yüksek faizden yararlanmak isteyen yabancı fonlar ülkeye akın ederek ülke parasının değerlenmesine yol açar. Aşırı değerlenen yerli para ithalatı teşvik eder, ihracatı dışlar ve ödemeler bilançosunda açık oluşturur.

Yeni bir yaklaşıma göre, artan açıklar karşısında bireyler daha fazla tasarruf yapacaktır. Harvard Üniversitesi'nden Robert Barro, ondokuzuncu yüzyılın büyük ekonomistlerinden David Ricardo tarafından yapılan bir argümanı geliştirerek, kamu açıklarını bireylerin çocuklarının gelecekteki borçluluk durumunu tehdit olarak gördüklerinden, çocukları için endişelenerek onlara bırakacakları mirasın o kadar büyük olacağına inanmaktadır. Bireyler, tam olarak açıktaki artış miktarı kadar hanehalkı

tasarruflarını artırırlarsa, miraslarını aktarmada daha cömert olmaları mümkün olur ve ulusal tasarruf değişmez. Artan hükümet tasarruf harcamaları tamamen mahsup edilir. Bu görüş Ricardian eşdeğerlik olarak adlandırılır, çünkü bu denklik, harcamaların finansmanında vergilendirme ve açıkları eşdeğer araç olduğunu iddia eder (Stiglitz, 2000: 784-785).

1.2.1.2. Rant Kollama

Rant kollama, devletin ekonomiye aşırı müdahalesinin sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Üretimin üç klasik faktörü toprak, emek ve sermaye mallarıdır. Toprak, tüm doğal kaynakları ve doğal fırsatları, önceden insan eylemi tarafından değiştirilmesinin dışında ve doğal halini içerir (Foldvary, 2004: 166). Rant ise, toprağın üretime katılması sonucunda elde edilen paydır. Rantı, diğer üretim faktörlerinden ayıran temel özellik, rant için emek sarfedilmemiş olmasıdır. Yani rant, kazanılmamış bir gelirdir (Demir, 1997: 282).

"Rant Kollama" kavramını, ilk defa 1974 yılında Ann O. Krueger kullanmış, fakat teorik yönünü 1967 yılında Gordon Tullock geliştirmiştir (Tullock, 2002b: 157).

Devletin keyfi ve bazılarına yarar sağlayan ayrıcalıkları fiyat kontrolleri, fon ve kısıtlamalar dâhil olmak üzere çeşitli şekiller alabilir. Baskı gruplarının, rekabetçi bir piyasada elde edilebilecek en iyi üretimin ötesinde ekonomik rant, fon arayışları rant kollama olarak adlandırılmıştır (Foldvary, 2004: 186).

Devletin mevcudiyeti, rant yaratmak için devletin gücünü kullanması yönünde cezbedicilik sağlar. Hükümetler bazı faaliyetlerde mülkiyet hakları tesis ederek belirli gruplar için rantlar yaratabilir. Örneğin, hükümet gücünü kişiye özel ruhsatlar ve satış hakları verme veya bazı malların alımında izinler vermede kullanır (Hyman, 1987: 179).

Rant kollama, hükümetin uyguladığı politikaları kendi menfaatlerini korumak ve bireysel menfaat elde etmek amacıyla bireyler, baskı ve çıkar grupları tarafından girişilen faaliyetlerdir (Öztürk, 2007: 160). Diğer bir tanıma göre; çıkar ve baskı gruplarının devletin "sun'i" olarak yaratmış olduğu ekonomik transferi elde etme çabaları ve yaptıkları harcamalardır. Sun'i rant, devletin bazı ekonomik faaliyetlere sınırlamalar getirmesi ve ekonomik faaliyetlerin devlet tarafından düzenlenmesi şeklinde ortaya çıkar (Aktan, 2007: 233). Devletin ekonomik işleyişe müdahalesi, sun'i bir rant ortaya çıkarmaktadır. Bu rantı kapma isteği ise, kaynakların israf edilmesiyle sonuçlanmaktadır. Politika yapıcıların yeniden seçilme istekleri, özel çıkarların

korunmasını gerektirmekte ve toplumda rant kollama faaliyetleri artmaktadır (Savaş, 1997: 31).

Devletin ekonomiye müdahalesi arttıkça rant kollama faaliyetleri de artmaktadır. Rant kollama faaliyeti ile devletin ekonomideki ağırlığının artması doğru orantılıdır. Kaynak israfına yol açarak uzun vadede büyümeyi olumsuz yönde etkileyen rant kollama, haksız rekabeti de beraberinde getirmektedir (Şanlıoğlu ve Uzay, 2011: 110). Rekabetçi serbest bir piyasanın işleyişine yapılan müdahale, kaynakların etkinsiz bir şekilde kullanımına sebep olmaktadır.

1.2.1.3. İşlem Maliyetleri

İşlem maliyetleri kavramından ilk defa "Firmanın Doğası" (The Nature of the Firm) adlı eserinde Ronald Coase bahsetmiştir. Coase, bu eserinde firmaların en önemli görevinin, işlem maliyetlerini düşürmek olduğunu ifade etmiştir (Aktan ve Dileyici, 2007: 53). İşlem maliyetleri; bilgi toplama ve işleme, sözleşme yapma ve sürdürme ile ekonominin karmaşıklığından kaynaklanan maliyetlerin toplamından oluşur (Demir, 1997: 273).

İşlem maliyetleri, ekonomik faaliyetlerin işlemesi için katlanılan maliyetlerden oluşmakta olup; arama maliyetleri, pazarlık maliyetleri ile toplumsal düzeni ve sözleşmelerin gereklerinin yerine getirilmesini sağlama maliyetleri olmak üzere üç biçimde ortaya çıkmaktadır (Aktan ve Dileyici, 2007: 53).

İşlem maliyetlerinin artması, serbest piyasanın işleyişini aksatmaktadır. Ekonomide belirsizliklerin azaltılması ise işlem maliyetlerini azaltmaktadır. Dolayısıyla devlet işlem maliyetlerini azaltmak için; mülkiyet, sermaye piyasası, ticaret hukuku gibi alanlarda yanlış bilgilenmeyi önleyici düzenlemeler yapmalı ve tapu, ruhsat gibi alanlarda ise güvenilir bir kayıt sistemi oluşturmalıdır (Şanlıoğlu ve Uzay, 2011: 113).

1.2.1.4. Bürokratik Davranış

Bürokrasi, hükümet politikalarını uygulamakla yükümlü bir idari yapıdır. Bürokrasinin görevi, siyasal iktidardan aldığı ödenekleri kullanarak kamusal hizmetleri yerine getirmektir. Piyasa ekonomisinde müşterilerin taleplerini firmalara iletmesi gibi siyasal iktidar da taleplerini bürokrasiye iletir ve bürokrasi de üretimi yerine getirir (Bulutoğlu, 2004: 141). Çağdaş toplumlarda, devletin işleyişini devam ettirebilmesi ve kamusal hizmet üretimi bürokrasi olmadan mümkün değildir (Karayılmazlar, 2011: 377). Bürokratlar, programların tasarımı ve yürütülmesinde teknik bilgi sağlarlar (Rosen, 2002: 121).

Bürokratların geleneksel bakışı, onların sadece kamusal malların sunumu isteği ile motive olmalarıdır. Onlar kişisel veya politik önyargıları olmaksızın mümkün olan en verimli şekilde devlet işlerini yaparlar. Bu, özverili bir kamu görevlisi idealist bürokrat imajıdır. Diğer bir bakış açısını benimseyenler, bürokrasinin teorik analizine bürokratların özel faydalarını maksimize etmek için motive oldukları varsayımı ile başlar. Onlar, güç ve nüfuzlarını dönüştürebilirlerse gelirlerine olumlu katkı yapacaklardır. Ama, onlar rollerinin doğası gereği buna ulaşmada zorluklarla karşı karşıyadır. Özel sektörde benzer pozisyondaki bireylerin aksine bürokratlar gelirlerini artırmak için piyasayı kendi çıkarlarına kullanamazlar. Bunun yerine manevi hedeflerini kovalarken yarar elde etmeye başvurmaktadırlar. Bürokrasinin karmaşık teorisi patronaj, güç ve itibar gibi birçok faktör içerebilir (Hindriks ve Myles, 2006: 84-85). Bürokratlar verimlilik artışından yüksek bir maaş ve daha büyük temettü alamayabilir ama onlar çoğu zaman büyük bir kuruluşun sorumlusu olmak ile ilişkilendirilen güç ve prestijin keyfini çıkarır gibi hareket eder görünürler (Stiglitz, 2000: 202).

Niskanen (1971), piyasa odaklı özel sektörde, öne geçmek isteyen bir kişinin kendi şirketini mümkün olduğunca kârlı yapacak şekilde hareket edeceğini öne sürmüştür. Şirketin kârı ile birlikte bireyin maaşı artar. Bunun aksine, parasal kazanç fırsatları minimal düzeyde olan bürokratlar ek ödenek, kamusal itibar, güç ve patronaj gibi konular üzerine odaklanırlar (Rosen, 2002: 121). Dolayısıyla, Niskanen'e göre bu amaçlar peşinde koşan bürokratlar, bürolarının büyüklüğünü maksimize etmeye çalışırlar (Şener, 2001: 177). Bürokratların, bu şekilde hareket etmesi verimsiz ve gereksiz harcamalara yol açmaktadır. Etkin olmayan bir büro yönetimi kamu harcamalarını artışına ve devletin aşırı şekilde büyümesine sebep olmaktadır.

1.2.1.5. İsraf ve Savurganlık

Piyasa ekonomisinde üreticiler en az maliyetle en çok kârı, tüketiciler ise en az para ile en kaliteli malı elde etmek isterler ve kendi paralarını harcadıkları için son derece dikkatlidirler. Kamu ekonomisinde ise kendilerinin yerine devletin parasını harcayan siyasal aktörler gerekli özeni göstermezler (Aktan, 2002b: 117). Milton Friedman, bu konu hakkındaki görüşlerini aşağıdaki matris ile açıklamıştır.

Tablo 2: Friedman Matrisi

Kaynak	Kimin İçin Harcıyor	
	Kendisi İçin Harcıyor	**Başkası İçin Harcıyor**
Kendi Parası	A (İsraf ve savurganlık az)	B (İsraf ve savurganlık en az)
Başkasının Parası	C (İsraf ve savurganlık fazla)	D (İsraf ve savurganlık en fazla)

Kaynak: Şanlıoğlu ve Uzay, 2011: 111.

Tabloda görüldüğü üzere, Friedman'ın matrisinde A, B, C ve D alanı bulunmaktadır. A alanında, birey kendi parasını kendisi için harcamakta olduğu için israf ve savurganlık düşük düzeyde gerçekleşmektedir. B alanı, israf ve savurganlığın en az düzeyde olduğu alandır. Çünkü, birey kendi parasını başkası için harcamaktadır. C alanında, başkasının parasını kendisi için harcayan bireyde israf ve savurganlık artacaktır. D alanı ise israf ve savurganlığın en fazla seviyede olduğu alandır. Bu bölüm, kamusal alanı göstermektedir. Birey, başkasının parasını başkası için harcadığından etkin olmayan bir yönetim söz konusudur.

Kamu kaynakların etkin bir şekilde kullanılamaması ve denetiminin de gerçekleştirilememesi israf ve savurganlığa yol açmaktadır. İsraf ve savurganlık arttıkça ürün maliyetleri artmakta, dar gelirlilerin satın alma gücü azalmakta ve zorunlu ihtiyaçlar yerine lüks ihtiyaçlar üretilmeye başlanmaktadır (Demir, 1997: 285).

İsraf ve savurganlık, bütçe açıkları oluşturarak vergi artışlarına ve borçlanmaya sebep olmaktadır. Kamunun borçlanma gereği arttıkça faizler yükselmekte ve üretim maliyetleri artmaktadır. Dolayısıyla, daha düşük bir büyüme daha düşük bir milli gelir oluşmaktadır.

1.2.2. Siyasal Yozlaşma

Devletin sınırsız ve kontrolsüz bir biçimde büyümesi siyasal sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Siyasal yozlaşma olarak karşımıza çıkan bu hususları; devlet yönetimini ele geçiren siyasal iktidarın çoğulculuk ilkesini çoğunluk ilkesine dönüştürmesi ve azınlık haklarını zedelemesi, lider diktası, politik miyopluk, seçmen ilgisizliği ve bilgisizliği, çıkar ve baskı grupları şeklinde sıralayabiliriz.

1.2.2.1. Çoğulculuk İlkesinin Çoğunluk İlkesine Dönüşmesi

Halkın kendi kendini yönetme biçimi olan demokrasi, doğrudan demokrasi, temsili demokrasi ve katılımcı demokrasi olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Vatandaşların aracısız olmadan, doğrudan doğruya yönetimde söz sahibi olduğu doğrudan demokrasinin uygulama alanı bulunmamaktadır. Günümüzde uygulanan temsili demokraside, vatandaşlar belli aralıklarla yapılan seçimlerde oy kullanma hakkını

yerine getirerek kendilerini yönetecek olan temsilcileri seçmektedir. Katılımcı demokrasi ise bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerlemelere paralel olarak gelişim alanı bulmaktadır. Katılımcı demokrasi, temsili demokraside olduğu gibi vatandaşların sadece oy vererek karar verme sürecine pasif olarak katılmalarından ziyade karar verme sürecinin her aşamasında aktif olarak rol almalarını ifade etmektedir.

Demokratik toplumlar, kamu harcamaları üzerinde karar alırken çeşitli oylama yöntemleri kullanır (Rosen, 2002: 115). Bunlar; oybirliği kuralı, çoğunluk oylaması kuralı ve basit çoğunluktur. Temsili demokrasilerde nüfus sıklığı yönünden oybirliği kuralını uygulama imkânı bulunmamakta, kararlar genellikle oyçokluğu kuralına göre alınmaktadır. Seçimleri kazanarak mecliste çoğunluğu elde eden siyasi iktidar, kamusal kararları çoğunluğun iradesine göre almaktadır (Aktan ve Dileyici, 2009: 121). Bu durumda, toplumun tamamının temsilinde aksaklıklar ortaya çıkmaktadır. Çoğunluğa göre hareket edildiğinde belli bir kesim azınlıkta kalmaktadır. Azınlıkta kalan kesim, çoğunluğun tercih ettiği kamusal mal ve hizmetleri tüketmekte ve maliyetine katlanmak zorunda kalmaktadır (Şener, 2001: 166). Siyasi istikrarı sağlamak için seçimlerde ülke barajı uygulayan ülkelerde temsil sorunu daha da belirginleşmektedir.

Çoğunluk ilkesinin uygulama alanı bulduğu diğer bir husus, oy ticareti (logrolling) uygulamasıdır. Oy ticareti, siyasal partilerin karşılıklı olarak programlarını destekleyerek uzlaşmaya varmaları sayesinde oy çokluğu sağlamalarıdır. Ancak, oy ticareti ile ilgili olumlu ve olumsuz görüşler bulunmaktadır. Oy ticaretinin, kaynakların etkin dağıtımını sağlaması, kamusal mallara olan tercihlerin derecesini belirleme potansiyeli taşıması, daha demokratik bir uzlaşı yöntemi olması sebepleriyle bazıları tarafından olumlu karşılanmakta; bazıları tarafından ise daha fazla kamu projesinin kabul edileceği ve bunun kamu harcamalarını artıracağı ileri sürülerek olumsuz karşılanmaktadır (Karayılmazlar, 2011: 368).

Oy ticareti, "bugün bana, yarın sana" felsefesinin oylamaya yansımasıdır. Bu şekilde hareket edenler, benimsemedikleri ama kendilerine zararı olmayacak bir teklifi desteklerler. Böylelikle, kendi tekliflerinin kabulünü gerçekleştirmek için destek verdikleri kişilerden gerektiğinde aynı şekilde oy kullanmalarını isterler (Savaş, 1998: 121-122).

1.2.2.2. Lider Diktası

Siyasal partiler, parti disiplini uygulaması adı altında parti genel başkanının hâkimiyeti altındadır. Parti disiplinin katı bir şekilde uygulanması ve milletvekili seçimlerinin parti lideri tarafından yapılması parti içindeki farklı sesleri yok etmekte ve

lideri tek ses yapmaktadır. Dolayısıyla, seçimleri tek başına kazanarak ülke yönetimine geçen siyasal iktidarın çoğunluğun tercihlerine göre karar almakta olduğu ve çoğunluğun tercihleriyle parlamento çoğunluğunu oluşturan milletvekillerinin de lider diktası altında bulunduğu demokrasilerde halk egemenliği lider egemenliğine dönüşmüş durumdadır.

1.2.2.3. Politik Miyopluk

Siyasal karar alma sürecinde politikacılar oy maksimizasyonu peşinde koşarken seçmenler fayda maksimizasyonu peşinde koşmaktadır. Bu yüzden politikacılar, oylarını almayı amaçladığı seçmenleri mutlu edecek, hemen etkisini gösterecek politikaları uygularlar. Seçmenler ise daha az maliyet daha çok fayda sağlayacağı politikaları vaat eden partilere oy vermeyi kararlaştırır. İşte, politikacı ve seçmenlerin uzun vadeli toplumsal menfaatleri gözardı ederek kısa vadeli kişisel menfaatleri tercih etmelerine politik miyopluk denir (Öztürk, 2007: 157).

Kısa vadeli düşünerek kişisel çıkar sağlayıcı politikalar, uzun vadede toplumsal maliyetler oluşturmaktadır. Seçim öncesi uygulanan vergi indirimleri ve kamu harcamaları artışı bütçe açığı ve kamu borç yükünün artışına yol açar. Gereksiz yere yapılan personel alımları kamuda gizli işsizlik oluşturarak hem personel harcamalarını artırmakta hem de verimsizliğe yol açmaktadır. Sonuç olarak, politik miyopluk uzun vadede topluma daha yüksek enflasyon, daha fazla borç yükü ve daha düşük büyüme getirecektir.

1.2.2.4. Seçmen İlgisizliği ve Bilgisizliği

Çağdaş demokrasilerde, seçmenin ilgisiz ve bilgisiz hareket etmesi temsil sorununu gündeme getirmektedir. Seçmenlerin ihmalkâr hareket ederek seçimlerde oy kullanmaması veya rastgele oy kullanması toplum iradesinin parlamentoda tam olarak temsil edilememesi ile sonuçlanmaktadır.

Bireyler, bireysel tercihlerine gösterdikleri ehemmiyeti toplumsal tercihlerine göstermemektedir. Piyasa ekonomisinde, talep ettiği malın kendisine maliyetini ve faydasını karşılaştırarak karar verebilen birey, kamusal mallarda aynı işlemi yapamamaktadır ya da yapma gereği duymamaktadır. Çünkü, toplumsal tercihlerde birebir ilişki kurulamamaktadır.

Kamu ekonomisinde seçmenler, kamusal mallardan beleş yararlanma olarak ifade edilen bedavacı sorunu (freerider) yüzünden siyasal sürece ilgi göstermeyebilmektedir. Oy kullanmasa da kamusal mallardan maliyetine katlanmadan yararlanabileceğini bildiği için seçimlere ilgisiz kalmaktadır. Oy kullanma eyleminin bir

maliyeti olduğu için, birey bu eyleme katlanmadan faydayı elde eder (Aktan ve Dileyici, 2007: 105).

Seçimlerde kullanacağı oyun sonuçları etkilemeyeceği düşüncesine sahip olan birey için oy kullanmak, zaman ve kaynak kaybı oluşturduğu için rasyonel değildir (Savaş, 1997: 17-18). Oy kullanmaktan beklediği fayda, maliyetini aşmadığı takdirde seçmen, seçimlere ilgisiz kalır. Seçime katılmanın maliyeti ise sandığa gitme zahmeti ile yapamadığı işlerin net değerinin toplamından oluşur (Bulutoğlu, 2004: 117).

Ayrıca; ülkenin gelişmişlik seviyesi, toplumun eğitim ve kültür düzeyi, seçim sistemi, medyanın etkinliği gibi sebepler seçmenlerim ilgisizliğini ve bilgisizliğini artırarak bireysel tercihlerden toplumsal tercihlere ulaşmayı engellemektedir.

Devlet, bilinçli politikalar uygulayarak da bireylerin siyasal sürece ilgisiz kalmasını isteyebilir. Depolitizasyon denilen bu durumda, devlet bilinçli olarak vatandaşlarının politikayla ilgilenmesini istemez. Seçmenleri politikadan uzaklaştırmak için, seçmenlere politika dışı bilgiler verilip yanlış enformasyon ve aşırı bilgi yüklenerek aşırı enformasyon sunulur (Aktan ve Dileyici, 2007: 106).

1.2.2.5. Çıkar ve Baskı Grupları

Siyasi iktidarı ele geçirmeyi amaçlayan politikacılar arasındaki rekabet, seçmenleri ortak bir menfaat altında birleştirerek gruplar oluşturmaya itmiştir. Bireysel olarak kamusal talebinin gerçekleşme imkânının çok sınırlı olduğunu düşünen bireyler, ortak hareket etme kararı alarak özel çıkar grupları oluştururlar.

Ortak hedeflerine uygun çıkar grupları oluşturan bireyler, hem kendi çıkarlarını gerçekleştirme hem de siyasal iktidar tarafından dikkate alınacak bir oy kütlesi yaratma imkânı elde ederler (Bulutoğlu, 2004: 106). Anayasal olarak her bireyin bir oyu olmasına karşın bazı oylar diğerlerinden daha etkilidir. Bu görünümde, siyasal sürecin sonucu, özel çıkar gruplarının gücünü yansıtır (Stiglitz, 2000: 178).

Çıkar grupları, bireylerin ortak maddi ve manevi menfaatler için biraraya gelerek örgütlendiği ve siyasal yönetimden talepte bulunduğu toplumsal gruplardır. Baskı grupları ise, siyasal karar alma aşamasında, siyasal iktidarı etkilemek ve baskı kurmak amacıyla oluşturulan gruplardır. Bir çıkar grubunun, siyasal karar alma sürecini etkilemek ve menfaat elde etmek için organize olmasıyla baskı grubu oluşmaktadır (Aktan ve Dileyici, 2007: 205-206).

Çıkar grupları genel olarak işçiler, özel sanayiler, bölgeler, ırksal azınlıklar, etnik gruplar, çevre koruma ve vergi mükelleflerine olumlu politikalar geliştirmek için vardır (Hyman, 1987: 178).

Siyasi yönetimden menfaat sağlamak için örgütlenen çıkar ve baskı grupları, siyasi yönetime yararlanılacak bir kaynak, bir sağmal süt ineği gibi yaklaşmaktadır (Yayla, 2004: 171). Bu gruplar, siyasi partilerle kişisel çıkar – oy alışverişi yaparak kendilerine hangi parti daha çok çıkar sağlayacaksa seçimlerde o partiyi destekler. Seçim sonrasında ise, çıkarlarını yerine getirecek uygulamalar için siyasi iktidara baskı uygularlar (Savaş, 1997: 14). Bu gruplar; lobicilik, ikna, kamuoyunu etkileme, tehdit, rüşvet, sabotaj, başka partiyi destekleme, doğrudan hareket ve lokavt gibi yöntemlerle siyasal süreci etkilemektedir (Aktan ve Dileyici, 2007: 215-216).

Siyasal kararları etkileme gücü bakımından, baskı ve çıkar gruplarının üye sayısı ve örgütlenme biçimi önem arz etmektedir. Üye sayısı az ve örgütlenmesi kolay olan grupların (işveren sendikaları), üye sayısı çok ama örgütlenme sorunu olan (işçi sendikaları) gruplara göre daha etkin olduğu söylenebilir (Şener, 2001: 171).

Toplumun politik konularda ilgisiz ve bilgisiz olmasına karşılık çıkar gruplarının politikaya daha çok ilgi göstermeleri ve politikacılarla sıkı ilişkiler kurmaları, toplum çıkarından ziyade özel çıkar gruplarının menfaatine yönelik yasaların oluşturulmasına yol açmaktadır (Savaş, 1998: 144).

İKİNCİ BÖLÜM
ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ

Kamu Tercihi teorisyenleri tarafından oluşturulan "Anayasal İktisat Teorisi", devletin yetkilerinin anayasal olarak sınırlandırılmasını savunmaktadır. Keynesyen iktisada tepki olarak geliştirilen bu teorinin felsefi temellerini "Sosyal Sözleşme Teorisi", teorik temellerini ise "Kamu Tercihi Teorisi" oluşturmaktadır. Bu bölümde Anayasal iktisadın felsefi ve teorik temelleri ile temel ilkeleri ve ekonomik anayasa incelenecektir.

2.1. Anayasal İktisat Teorisinin Temelleri

2.1.1. Anayasal İktisat Teorisinin Felsefi Temelleri

Anayasal iktisadın felsefi temellerini, sosyal sözleşme teorisi oluşturmaktadır. Bu teoriye göre, devletin varlık sebebi olarak sosyal sözleşme görülmekte ve sosyal sözleşmenin olmadığı durumlarda hak ve mülkiyet sorunları ortaya çıkmaktadır.

Sözleşme teorilerinde, vatandaşlar ile devlet arasında hak ve görevler ilişkisini düzenleyen bir sözleşme olduğu varsayılmaktadır. Bu varsayıma göre, devlet bireylerin temel hak ve özgürlüklerini korur, bireyler ise devletin kural ve kaidelerine boyun eğer (Yayla, 2004: 21). Sosyal sözleşme, bireylerin temel hak ve hürriyetleri ile toplumda uyulması gereken kuralları içeren informel kurallar üzerinde uzlaşma sağlamalarıdır. İyi bir toplumsal düzenin oluşturulması, sosyal sözleşmedeki kural ve kurumlara bağlıdır (Aktan, 1994: 145). Dolayısıyla, toplumsal kurallar sosyal sözleşme ile oluşturulmakta; sosyal sözleşme ise toplumu oluşturan bireylerin ortak uzlaşı ile ortaya çıkmaktadır.

2.1.1.1. Sözleşme Teorileri

Sözleşme teorilerinin temelleri 17. yüzyılda atılmıştır. Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) ve Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) gibi düşünürler, birey ile toplum arasındaki ilişkileri düzenleyen sözleşme teorilerine öncülük etmiştir.

Bu düşünürlerden T. Hobbes, toplumsal uzlaşmayı mutlak iktidarın varlığına bağlamış ve otoriter bir devleti savunmuştur. Birey hakları karşısında devlet tarafını seçen düşünür, otoriteryen bir siyasi teori geliştirmiştir. İngiliz İç Savaşı'nın etkisinde kalarak "insanın insanın kurdu olarak yaşadığı" doğal hali teorisine yansıtan Hobbes, "Leviathan" adlı eserinde insanları, en büyük kötülük olarak gördüğü ölüm tehlikesinden koruma görevini devlete vermiştir. Devlet, toplumsal barışı sağlamak için zor kullanmalı ve hukuk ile sınırlanmamalıdır (Yayla, 2004: 24). Hobbes, insanlar arasındaki mücadeleyi rekabet, güvensizlik ve üstün olma tutkusuna bağlayarak bunların insanlar arasında sürekli çatışma yaratacağını ileri sürmüştür. Rekabet,

insanları çıkarları için mücadeleye; güvensizlik, güvenliği sağlamak için savaşa; şan ve ünlerini korumak ve rakipsiz olmak tutkusu saldırganlığa sürükler (Göze, 2005: 135). Diğer bir deyişle; bireyin doğal yapısı gereği toplumda savaş hali mevcuttur ve birey kendisini tehlikede görmeye devam ettikçe bu savaş hali de devam edecektir. Toplumsal huzur ve barışın sağlanamadığı bu durumda adalet ve mülkiyet yok olacaktır. Bu noktadan hareketle Hobbes, bireysel savaşları önleyecek, bireylerin isteklerini frenleyecek ve güvenli bir ortam oluşturacağından hareketle devlet gereksinimini ortaya koymuştur. İnsanlar, diğer insanlara ihtiyaçları oldukları bilinciyle akılcı bir şekilde davranarak toplumsal yaşama katılacak ve barışa yöneleceklerdir (Acar, 2011: 25). Yani; insanlar, toplumsal kargaşadan kurtulmak için mutlak haklarından feragat ederek uzlaşma yolunu seçeceklerdir. Ancak, insanların anlaşmaya ve doğal yasalara uymalarını sağlayan bir otorite gereklidir. Boyun eğdiren, korkutan, cezalandıran, somut ve karşı konulamayan bir gücün varlığı zorunludur. Bu karşı konulamaz gücün sahibi insanların aralarında yapacakları anlaşma ile kurulacak olan Devlettir, Leviathan'dır, Commonwealth'dır (Göze, 2005: 138).

Toplumun kuruluşunu sözleşmeye dayandıran diğer düşünür, liberalizmin öncüsü kabul edilen John Locke'tur. Doğal hukuk/doğal haklar yaklaşımını benimseyen Locke, Hobbes'tan farklı olarak, insanın doğasında sınırlı bir iyimserlik olduğunu ve doğal hukuka uyma eğilimi olduğunu savunmuştur (Yayla, 2004: 25). Locke'a göre, insanlar doğal hukukun sınırları içinde kalmak koşuluyla özgür ve eşit olarak yaşarlar. İnsan başkalarına boyun eğmeden özgürce yaşar ama her istediğini yapamaz; insanın başkasının özgürlüğüne ve malına zarar verme, malını elinden alma özgürlüğü yoktur (Göze, 2005: 155). İnsanlar eşit ve özgür olmakla birlikte sahip oldukları haklar güvenlikten uzaktır ve her an saldırıya uğrayabilir. Böle bir durumda, insanlar özgür olarak yaşadığı doğal yasa halini korku ve tehlikeler yüzünden bırakarak kendilerini yönetim altına sokacaklar ve devleti oluşturacaklardır (Tok, 2009: 10-11). İnsanlar, doğal yaşama dönemini kendi istekleriyle bırakarak, yapacakları bir anlaşmayla, ihtilafları çözen, suçluları cezalandıran bir otoritenin kurulacağı bir siyasal toplum haline geçerek cezalandırma yetkisini de siyasal otoriteye devrederler (Göze, 2005: 156). İnsanların aralarındaki yaptıkları sözleşme ile doğal yaşama dönemi yerini yasaların hâkim olduğu döneme bırakır. Locke'un sözleşme teorisinin amacı, geçmişi açıklamak yerine geleceğe yön vermek yani sözleşmeye dayanarak siyasal otoriteyi dizginlemektir (Yayla, 2004: 21). Locke'un teorisinin izleri, 1776 yılında Thomas

Jefferson tarafından yazılan Amerika'nın "Bağımsızlık Bildirisi"nde gözlenebilmektedir. Bu bildirinin bazı temel ilkeleri şunlardır (Ateş, 2004: 87-89):

- Herkes eşit yaratılmıştır.
- İnsanların özgürlük, yaşam ve mutluluğu arama hakkı gibi geri alınamaz ve vazgeçilemez hakları vardır.
- Siyasi yönetimler, bu hakları sağlamak için oluşturulmuştur.
- Yönetenlerin iktidarı, yönetimi altındaki kişilerin bu konudaki kanaatlerinden kaynaklanır.
- Bu kuruluş amaçlarından uzaklaşan siyasi yönetimler, halk tarafından değiştirilir ya da devrilir.

J. Locke'un izlerini görebildiğimiz ve sosyal sözleşmeci düşünürlerden John Rawls (1921-2002), "A Theory of Justice" (Bir Adalet Teorisi) adlı eserinde, bir cehalet perdesi altında hareket eden rasyonel bireylerin, ortak varoluşa ve ortak yarara ulaşmayı sağlayacak bir sözleşmeye ulaşmalarını anlatır (Yayla, 2004: 22). Rawls'a göre, bireyler tercihlerini kendi özel durumlarını bilmedikleri (toplumdaki yerlerini, sosyal konumlarını veya hangi sınıfa ait olduklarını, etnik veya ırksal statülerini, becerilerini, psikolojik eğilimlerini ve hatta zeka kapasiteleri ile cinsiyetlerini dahi) bir cehalet perdesi arkasında gerçekleştirirler (Hepaksaz ve Akdemir, 2010: 124).

Sosyal sözleşme teorilerinin diğer bir düşünürü, J. J. Rousseau'dur. Toplumun doğuşunu mülkiyete, otoriteyi de çıkarları korunmasına dayandıran düşüncesini "İnsanlar Arasında Eşitsizliğin Kaynağı" adlı eserinde ifade eden Rousseau, "Sosyal Sözleşme" adlı eserine de "insanlar eşit doğar, ama her tarafta zincire vurulmuş olarak yaşar, bu durum nasıl meşru olur, onu inceleyeceğim" diyerek başlamıştır (Göze, 2004: 200). Rousseau'ya göre, devletin olmadığı doğa halinde iken insanlar birbirlerine karşı iyi davranırlardı ve mutluydular. Barışı sağlaması için devlete sığınan insanlar özgürlüklerinden vazgeçtiler. J. Locke'un halk çoğunluğunu toplum kararı sayan görüşünü reddeden Rousseau, bireylerden ayrı bir toplum iradesini yani genel iradeyi savunur (Bulutoğlu, 2006: 94-95). Genel irade, toplumdaki herkesin iradesidir, herkese uygulanır ve eşitliği sağlar. Sosyal sözleşme, herkese aynı şartlar altında sözleşmeye katılma ve aynı haklardan yararlanma hakkı sunarak toplumda eşitliği kurar. Genel irade kararları toplumun her ferdine eşit yükümlülükler ve fırsatlar oluşturur. Genel iradeye uyan kendi iradesine uyar ve birey genel iradeye boyun eğdirilerek, özgür olmaya zorlanır (Göze, 2004: 204). Devlet, toplumdaki herkesin sosyal sözleşmeye riayet etme, iç ve dış güvenliği sağlama, bireysel ve mülkiyet haklarını koruma, suç ve ceza

dengesini oluşturma gibi görevlerini yerine getirerek temsil yetkisi kazanmasıyla devlet kurulmuş sayılır (Acar, 2011: 26-27).

İnsan davranışları konusunda bireyci Hobbes ve Locke'a nazaran toplumcu olan Rousseau, hükmetme hakkını hükümdarın elinden alarak toplumun genel rızasına dayandırdı. Devlet egemen değildir; egemen olan halktır ve yasaların dayanağı halkın genel iradesidir (Bulutoğlu, 2006: 95-96).

2.1.1.2. Sözleşmeci Anayasacılık

Toplumun hukuksal ve kurumsal yapısını yönlendirecek anayasaların, bireylerin bilinçli gayretleriyle en iyi halini alacağını öne süren Anayasal İktisat'ın bu görüşü literatürde "Sözleşmeci Anayasacılık" olarak adlandırılmaktadır. Sözleşmeci Anayasacılık veya Sözleşmeci Anayasal İktisat aynı zamanda "Yapıcı Rasyonalizm" ilkesine dayalıdır (Aktan, 1994: 145).

Yapıcı Rasyonalizm'in aksine, toplumsal düzeni belirleyen kural ve kurumların kendiliğinden, soyut ve belli amaçlara yönelik olmayan bir şekilde geliştiğini savunan görüş ise "Evrimci Rasyonalizm" olarak adlandırılır. Fizyokratlar'ın doğal düzeni, Adam Smith'in görünmez eli, kendiliğinden oluşan sosyal düzeni açıklamaktadır. Günümüzde Yapıcı Rasyonalizm'i savunanların başında gelen J. Buchanan'a göre, Sözleşmeci Anayasacılık'ın temelini Yapıcı Rasyonalizm oluşturmaktadır (Aktan, 1994: 145).

Buchanan, Hobbes'tan esinlenerek devletin olmadığı bir anarşi ortamında insanlar arasında çatışma çıkacağına, herkesin birbiriyle savaş ve mücadeleye girişeceğine ve yaşamların kötü, kaba ve kısa süreceğine inanmaktadır. Bireylerin mülkiyetlerine saygı göstermeye zorunda kalacakları bir yaptırım mekanizmasının oluşturulması halinde daha yüksek fayda düzeylerine ulaşılacaktır. Buchanan, devletin olmadığı bir ortamda daha yüksek kişisel özgürlük olduğunu, ancak, bireylerin daha yüksek fayda düzeylerini elde etmek için devletin gerekli olduğunu belirtmiştir (Aktan ve Dileyici, 2007: 166-167).

Buchanan, kavramsal olarak sosyal sözleşme kuran bir devleti bireylerin kabul etme nedenini açıklamaya çalışmaktadır. Bu toplumsal mutabakat, mahkûm açmazı[1] oyunuyla aşağıdaki matriste gösterilebilir (Sakal ve Şahin, 2009: 81):

[1]Mahkûm açmazı, bireysel menfaatlerle toplumsal menfaat ya da bireysel davranmakla işbirliği yapmak arasındaki muhtemel çelişkiyi ortaya koyan bir oyun kuramıdır (Aktan ve Dileyici, 2007: 165).

Tablo 3: Toplumsal Mutabakat ve Mahkûm Açmazı

Mutabakat / Çatışma		B	
		M	Ç
A	M	3,3 (i)	1,4 (ii)
	Ç	4,1 (iii)	2,2 (iv)

Kaynak: Sakal ve Şahin, 2009: 81.

Tablo 3, A ve B bireylerinin, toplumsal mutabakat ve çatışma durumlarındaki fayda düzeylerini göstermektedir. (i) alanı, toplumsal uzlaşmanın sağlandığı ve toplumsal faydanın en fazla olduğu alandır. (ii) alanında, A bireyi mutabakat, B bireyi ise çatışmayı tercih etmekte ve B'nin faydası A'ya göre fazlalaşmaktadır. (iii) alanında ise tam tersi bir durum sergilenmekte, çatışmayı seçen A'nın faydası artmaktadır. (iv) alanında, her iki taraf çatışmayı tercih etmekte ve karşılıklı faydaları (i) alanından daha küçük bir alanı ifade etmektedir. Bu alana, Nash Dengesi[2] denilmektedir.

2.1.2. Anayasal İktisat Teorisinin Teorik Temelleri

2.1.2.1. Kamu Tercihinin Tanımı ve Gelişimi

Anayasal İktisat, Kamu Tercihi Teorisi'nden hareketle oluşturulmuştur. Anayasal İktisat, Kamu Tercihi Teorisi'nden oluşturulmuş olmakla birlikte sınırları daha küçüktür. Kamu Tercihi teorisyenlerinin ilgi alanı toplumsal seçimlerin sonuçları iken, Anayasal iktisatçıların ilgi alanı öncelikle belirli anayasal kuralların oluşturulma süreçlerinin analizidir (Sakal ve Şahin, 2009: 83). Kısaca, politika biliminin ekonomik analizi olarak tanımlanabilen kamu tercihi, iktisat biliminin kullandığı araç, metot ve varsayımlara dayalı olarak siyasal süreç içerisinde alınan karar ve uygulamaları açıklamaya çalışan bir disiplindir. Kamu tercihi için ayrıca, "Politikanın Ekonomik Teorisi", "Yeni Politik İktisat", "Kolektif Karar Alma Teorisi", "Piyasa-Dışı Karar Alma Teorisi" gibi isimler de kullanılmaktadır (Aktan, 1994: 131).

Kamu tercihinin öncüleri arasında James M. Buchanan, Gordon Tullock, Richard Wagner, Geoffrey Brennan, Robert Tollison gibi bu alanda çalışmalar yapmış iktisatçılar yer almaktadır. Kamu tercihi ile ilgili çalışmalar 18. ve 19. asırlara kadar dayanmaktadır. Bu yüzyıllarda Concordet, Borda, Laplace ve Lewis Caroll gibi matematikçiler oylama sürecinin matematiksel analizi ile ilgili çalışmalar yapmıştır. Ancak, politika biliminin sorunlarını çözmede ekonomik yöntemler kullanılmasını öneren Duncan Black, Modern Kamu Tercihi Teorisi'nin babası olarak kabul edilir

[2]Nash Dengesi: John F. Nach (1994 yılı Nobel İktisat Ödülü sahibi) tarafından ortaya atılan ve tarafların kendileri için seçecekleri en iyi stratejiyi, rakiplerinin de en iyi stratejiyi seçecekleri varsayımı altında oluşan dengedir (Dinler, 2005: 384).

(Tullock, 2002a: 77). Kamu tercihinin araştırma alanı, II. Dünya Savaşı sonrası yıllarda önemli hale gelmiştir. Amerika'da gelişmeleri 1950 ile 1960'lı yıllara kadar dayanan teori, Avrupa ve Japonya'daki bilginlerin dikkatini ancak 1970'li yıllarda çekebilmiştir (Buchanan, 1999: 45-46). Kamu Tercihi Teorisi asıl dikkatleri, J. Buchanan'ın 1986 yılında Nobel Ekonomi Ödülü'nü kazanmasıyla çekmiştir.

Literatürde, Kamu Tercihi Teorisi'nin beş temel eseri ön plana çıkmaktadır. Bu eserler ve yazarları şunlardır (Aktan ve Dileyici, 2007: 13-14):

- Grupta Karar Almanın Rasyoneli Üzerine (1948) / Duncan Black
- Sosyal Tercih ve Bireysel Değerler (1951) / Kenneth Arrow
- Demokrasinin Ekonomik Teorisi (1957) / Anthony Downs
- Oybirliğinin Hesabı: Anayasal Demokrasinin Mantıksal Temelleri (1962) / J. Buchanan ve Gordon Tullock
- Kolektif Faaliyetin Mantığı (1965) / Mancur Olson

Kamu tercihi alanında uzun yıllar çalışmalar yapmış olan J. Buchanan, ilk olarak 1957 yılında G. Warren Butter ile Kamu Tercihi Teorisi'nin oluşmasında ve gelişmesinde önemli bir yeri olan Virginia Üniversitesi'nde Thomas Jefferson Politik Araştırma Merkezini kurmuştur. Buchanan, daha sonra G. Tullock ve C. Goetz ile Kamu Tercihi Araştırma Merkezi'ni 1963 yılında oluşturmuştur. Uzun yıllar Virginia Eyaleti'nin Blacksburg kasabasındaki bu araştırma merkezinde çalışmalar yapan kamu tercihi teorisyenleri, 1982 yılında George Mason Üniversitesi'ne taşınmışlardır. Günümüzde Virginia Politik İktisat Okulu olarak bilinen bu merkez, dünyanın önemli araştırma merkezlerinden biridir (Aktan, 2002a: 4).

Kamu Tercihi Teorisi, devlet teorisi, oylama kuralları, seçmen davranışı, parti siyaseti, bürokrasi gibi politika bilimi ile aynı konuları konu edinmekle beraber iktisat biliminin yöntemlerini kullanır. Kamu tercihinin temel önermesi; insanın bencil, rasyonel ve faydasını maksimize etme peşinde olan bir varlık olmasıdır (Telatar, 2004: 208).

Geleneksel iktisat teorisi; üretici, tüketici, girişimcilerin tercihlerini analiz ederken kamu tercihi; siyasal süreçte yer alan seçmen, politikacı, bürokrat ve baskı gruplarının tercihlerini analiz etmektedir. Bu analizi yaparken de iktisat teorisinin araçlarını kullanmaktadır.

Kamu Tercihi Teorisi, ekonomi teorisinde oldukça ileri derecede analitik düzeyler için geliştirilmiş araç ve metotları almakta ve bu araç ve metotları kamu ekonomisine, politikaya, politika ve kamu sektörüne uygulamaktadır. İktisat

teorisindeki gibi bu analiz, çeşitli kapasitedeki seçmenler, yönetime aday olanlar, seçilmiş temsilciler, siyasi partilerin liderleri veya üyeleri, bürokratlar gibi kamu sektöründeki bireysel aktörlerin davranışlarını gözlemlediğimiz veya gözlemleyebileceğimiz sonuçlarının bileşimi ile ilişkilendirmeye çalışmaktadır. Kamu Tercihi Teorisi, politik sektörün içindeki karmaşık kurumsal etkileşimler için bir açıklama, bir anlayış sunmak için çalışır (Buchanan, 1999: 48).

Kamu tercihi yaklaşımı, tüm siyasi yöneticileri faydalarını maksimize etmeye çalışan bencil bireyler olarak ele almaktadır. Kârını maksimize etmeye çalışan bir müteşebbis ile daha çok görevde kalmak isteyen bir siyasi yönetici arasında fark görmemektedir (Öztürk, 1997: 9). Özel ekonomiye egemen olan bireysel fayda maksimizasyonu, kamu ekonomisinde de geçerlidir. Dolayısıyla, siyasi yöneticiler belli anayasal kurallarla sınırlanmazlarsa, siyasal süreçte yer alan aktörlerin çıkarlarını maksimize etme girişimleri ekonomik ve siyasi sorunlara neden olacaktır.

Pozitif bilim, "nedir"in keşfi ile ilgili iken, normatif bilim "ne olmalı"nın keşfi ile ilgilidir. Dar olarak tasarlanmış pozitif ekonomi, "ne" kategorisini aşırı derecede kısıtlar. Politik ekonomi, "bireysel değerlerin yapısı nedir" hususunu keşfetmek olmayan normatif bir role sahiptir (Buchanan, 1959: 137). Kamu tercihi, "Pozitif Kamu Tercihi" ve "Normatif Kamu Tercihi" olmak üzere iki kısımda incelenmektedir. Pozitif kamu tercihi teorisi, gerçek yaşamdaki politik kuralların yapısını ve siyasal karar alma sürecinde yer alan seçmen, politikacı, bürokrat ve özel çıkar gruplarının davranış motivasyonlarının ekonomik analizini yapmaktadır. Bu kapsamda pozitif kamu tercihinin alanına, oylama kuralları ve mekanizması (oybirliği, oy çokluğu, oy ticareti, oylama maliyeti vb.), bürokrasinin yapısı ve işleyişi, politik konjonktür hareketleri gibi konular girmektedir. Pozitif kamu tercihi teorisine temel edecek "olması gereken" hususları inceleyen normatif kamu ekonomisi teorisi ise toplumsal tercihleri en iyi şekilde yansıtacak oylama kurallarını inceleme konusu yapar. Bu teorinin kapsamını; kamu ekonomisinde optimum karar alma modelleri, piyasa ekonomisinin başarısızlığı, optimum oylama yöntemleri oluşturmaktadır (Öztürk, 2007: 9-10).

Kamu Tercihi Teorisi, piyasa başarısızlıklarına karşılık olarak devlet başarısızlıklarını geliştirmiştir. Piyasanın başarısız olduğunu öne süren refah ekonomisi iktisatçılarına göre devlet, piyasa başarısızlıklarını gidermek için ekonomiye müdahalede bulunmalıdır. Refah ekonomisi iktisatçıları, kaynak dağılımını sağlamada piyasa ekonomisinin başarısız olduğunu ve bunun çözümünün devletin ekonomiye müdahale edeceği bir kamu ekonomisi modeli geliştirmişlerdir. Bu iktisatçılara göre,

piyasanın tam rekabeti gerçekleştirememesi, kamusal malların üretimi, içsel ve dışsal ekonomiler gibi sebeplerle devletin ekonomiye müdahale etmesi gerekmektedir. Bu yaklaşıma karşılık, Kamu Tercihi Teorisi ise kamu ekonomisi başarısızlığını ileri sürmektedir (Odabaş, 2002: 397). Kamu ekonomisinin de piyasa ekonomisi gibi optimumu sağlamasının mümkün olmadığını belirten kamu tercihi teorisyenleri, 1960'lı yıllardan itibaren Keynesyen iktisat politikalarına eleştiriler getirmişlerdir (Güngör, 2011: 56).

Buchanan, kamu ekonomisinin başarısızlığında ana etken olarak devletin aşırı bir şekilde büyümesini görmektedir. Devletin aşırı büyümesini ise, homoeconomicus yaklaşımı altında siyasal süreçte kendi çıkarı peşinde koşan bireyler ve Keynesyen yaklaşımlar oluşturmaktadır. Bu iki temel sebep haricinde kamu ekonomisini başarısızlığa iten sebepler olarak rasyonel seçmenin bilgisizliği ve ilgisizliği, baskı ve çıkar gruplarının rant kollama faaliyetleri, oy ticareti, politik miyopluk, oyçokluğu ilkesi görülmektedir (Odabaş, 2002: 398).

Kamu Tercihi Teorisi'ne göre devletin aşırı büyümesi ekonomik ve politik yozlaşmalara sebep olmaktadır. Keynesyen politikaların neden olduğu bütçe açıkları, borç yükü, enflasyon, vergi yükünün adaletsiz dağılımı, vergi kaçakları, azalan yatırım seviyesi olarak ortaya çıkan ekonomik yozlaşma; siyasal süreçte etkin olmak isteyen politikacıların oylarını artırmak veya vaatlerini yerine getirmek uğruna kamu kaynaklarını verimsiz bir şekilde kullanmaları sonucu yanlış uygulanan iktisat politikalarından kaynaklanmaktadır. Devletin ekonomide ağırlığının artmasıyla birlikte politikacı ve bürokratların güç ve yetkisi ile baskı ve çıkar gruplarının devletten pay kapma faaliyetleri artarak rüşvet, adam kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı, partizanlık, lobicilik ve rant kollama gibi politik yozlaşmalar yaygınlaşmaktadır (Ulusoy, 2003: 62).

Kamu tercihi iktisatçılarına göre, siyasal karar alma sürecinde yeniden yapılanma ile ekonomik ve politik yozlaşmalar ortadan kaldırılabilir. Bu yeniden yapılanma, siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörlerin daha iyileri ile değiştirilmesinden ziyade anayasal-yasal-kurumsal yapının yeniden düzenlenmesi ile mümkündür. Buchanan'ın bu konu hakkındaki düşüncesi şöyledir (Aktan, 1994: 143-144):

"Anayasal-kurumsal reform içerisinde "kötü", "fena" veya "yeteneksiz" olan politikacıların, "iyi", "nazik" veya "yetenekli" olanlarıyla değiştirilmesi gibi bir öneriye yer yoktur. Anayasal reform içerisinde amaç ne yönetimde rol alan kimselerin "daha

iyilerinin" seçilmesi ne de onların bu konuda ikna edilmesidir. Anayasal reformun amacı politikacıların uyması gereken sınırların veya kuralların oluşturulmasıdır."

Kamu Tercihi Teorisi'ne göre, devletin çeşitli sebeplerle ekonomiye müdahalelerde bulunması, onu karşı konulamaz bir canavar olan Leviathan'a dönüştürmektedir. Bu teorinin savunucuları, sınırsız yetkileri olan bir devletten ziyade yetkileri anayasal düzenlemelerle belirlenmiş sınırlı ve etkin bir devlet öngörüsünden hareketle Anayasal İktisat Teorisi'ni oluşturmuşlardır.

2.2. Anayasal İktisat Teorisinin Temel İlkeleri

Teorik kökenleri Kamu Tercihi Teorisi'ne dayanan Anayasal İktisat Teorisi'nin metodolojik bireyselcilik, rasyonalite ve maximand ile politik mübadele olmak üzere üç temel ilkesi bulunmaktadır.

2.2.1. Metodolojik Bireyselcilik İlkesi

Kamu Tercihi Teorisi'ne göre, kamu ekonomisinde alınan kararların temelinde özel ekonomide olduğu gibi bireysel tercihler yatmaktadır.

Toplumdaki ekonomik ve sosyal kararların tamamı, bireylerin tercihleri ile belirlenir. Devleti oluşturan kamu kurum ve teşebbüsleri gibi organların kararları bireysel tercihler neticesinde meydana gelmektedir. Kamu Tercihi Teorisi, politikanın ekonomik analizini yaparken bu ilkeden yola çıkarak özel ekonomideki gibi kamu ekonomisinde alınan kararların da birey tercihlerine dayalı olduğunu kabul eder. Buchanan bu ilke hakkındaki görüşleri şu şekildedir (Aktan, 2002a: 5):

"Kamu Tercihi Teorisi, ekonomi teorisi gibi metodolojik olarak bireycidir. Temel birimler; partiler, devletler veya uluslar gibi organik birimler değil; seçimde bulunan, çeşitli eylem ve davranış motiflerine sahip olan kişilerdir. Bu açıklama çerçevesinde kamu tercihi esasen "Politikanın Bir Bireyci Teorisi" adını almaktadır."

İnsanların faaliyetlerinin toplumsal ve özel olarak ayrılmasına karşı çıkan metodolojik bireyselcilik ilkesine göre, herhangi bir özel davranış gibi toplumsal davranış bireysel tercihler ve amaçlara dayanır ve toplumsal davranış bireylerin kendi zihinlerinde yapacakları bir değerlendirmeden sonra ortaya çıkar (Savaş, 1997: 61).

2.2.2. Rasyonalite ve Maximand İlkesi

Özel ekonomide bireyler "homoeconomicus" bir şekilde rasyonel tercihlerde bulunarak kıt olan ekonomik kaynaklardan mümkün olduğunca maksimum fayda elde etmeye çalışırlar. Bireyler maliyetin en az, faydanın da en yüksek olacağı şekilde tercihlerde bulunurlar. Bireyler, Adam Smith'in görünmez eli sayesinde kendi bireysel çıkarlarının peşinde koşarken aynı zamanda toplumun çıkarına da hizmet ederler.

Bireylerin kamusal tercihlerde de kendi kişisel çıkarlarına göre hareket ettiğini belirten Kamu Tercihi Teorisi'ne göre, bireyler rasyoneldir. Yani, kamu ekonomisinde de homoeconomicus ilkesi geçerlidir.

Piyasada tüketiciler fayda, üreticiler de kâr maksimizasyonunu hedeflerken, siyasal karar alma sürecinde yer alan seçmenler kendilerine en çok ekonomik hizmet sunacak siyasal partiyi; siyasi partiler de kendilerine en çok oyu getirecek ve yeniden seçilmeyi garantileyecek ekonomik programları uygulamayı hedeflerler. Politik süreçte yer alan bürokratlar ise, bütçe maksimizasyonu hedefi doğrultusunda büronun hacmini genişletmek ve bu sayede maaş ve diğer yan gelirlerini, prestijlerini ve siyasal iktidara bilgi sunmadaki tekelci konumlarını sürdürmeye çalışırlar. Baskı ve çıkar grupları da, siyasal kararların kendi lehlerine oluşması için lobicilik faaliyetlerine girişirler. Siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörlerin, homoeconomicus güdüsüyle hareket ederek çıkarlarını maksimize etmeye çalışmaları;

- seçmenlerin fayda maksimizasyonu,
- siyasal partilerin oy maksimizasyonu,
- bürokrasinin bütçe maksimizasyonu
- çıkar ve baskı gruplarının rant maksimizasyonu,

peşinde koşmalarına, "maximand" ilkesi denir (Aktan, 1994: 133-134).

2.2.3.Politik Mübadele (Catallaxy) İlkesi

Kelime anlamı mübadele olan katallaksi (catallaxy), mülkiyet, haksız fiil ve sözleşme hukukunun kuralları içinde hareket eden insanlar vasıtasıyla piyasa tarafından yaratılan özel bir kendiliğinden düzeni ifade etmektedir (Hayek, 1995: 150-151).

Katallakside, bireyler kendi çıkarları peşinden giderken ister bencil ister başkalarını düşünerek hareket etsinler, başkalarının amaçlarına da katkı sağlamış olacakları için, katallaksinin bilinçli olarak oluşturulmuş bir örgüte göre üstünlüğü bulunmaktadır (Hayek, 1995: 152).

Kamu Tercihi Teorisi'nde politikanın bir mübadele olduğu görüşü hâkimdir. Piyasa ekonomisinde alıcı ve satıcıların bireysel isteklerini değiş-tokuş yapması gibi kamu ekonomisinde de toplumsal isteklerde mübadele söz konusudur. Kamu Tercihi Teorisi, politikayı güç açısından değil taraflar arasındaki gönüllü değişim olarak görmektedir (Bilgili, 2012: 307). Ancak bu değişim, toplumun bütün üyelerini kapsadığı için oldukça karmaşık bir yapıdadır. Buchanan bu görüşü şu şekilde açıklamaktadır (Hepaksaz, 2007: 94):

"Gerek piyasalarda ve gerekse politikada, bireylerin ekonomik çıkarlarını pozitif değerdeki malların seçimi oluşturur. Fakat piyasalar esasen mübadele kurumlarıdır. Bireyler piyasaya bir malı diğer bir mal ile mübadele etmek amacıyla girer. Politika da bireyler arasında karmaşık bir mübadele yapısıdır ve bu yapı içerisinde bireyler, piyasadan etkin bir biçimde sağlayamadıkları bazı özel amaçlarını kolektif olarak sağlamaya çalışırlar. Bireysel çıkarın mevcut olmaması halinde başkaca bir çıkar da söz konusu değildir. Piyasada bireyler elmalarla portakalları mübadele ederler, politikada ise bireyler tüm kolektif ihtiyaçlarını tatmine yarayacak mal ve hizmetler ile bunların maliyetlerine yapacakları katkı payları arasında bir mübadelede bulunurlar."

2.3. Ekonomik Anayasa

2.3.1. Ekonomik Anayasa Kavramı

Bir devletin kuruluşunu, örgütlenişini, temel organlarının işleyişini ve birbirleriyle olan ilişkilerini, devlet yönetiminin el değiştirmesini düzenleyen ve bireylerin hak ve özgürlüklerini güvence altına alan kurallar bütününe anayasa denilmektedir (Odyakmaz vd., 2006: 3). Bireylerin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almak için devletin hak ve yetkilerinin kurallara bağlanması düşüncesinden hareketle oluşturulan anayasaların, genellikle siyasi yönü ön plana çıkmaktadır. Anayasalarda ekonomik konularla da ilgili hususlar bulunsa da bu konular siyasi konulara göre geri planda kalmıştır.

Devletin ekonomiye müdahaleleri arttıkça ekonomik ve politik yozlaşmaların da arttığını savunan Anayasal İktisat teorisyenleri, devlet müdahalelerine karşı çıkmışlardır. Siyasi süreçte, yeniden seçilme ve iktidarı elinde tutma telaşında olan siyasiler ile sadece seçim dönemlerinde hatırlandıkları düşünerek ona göre fayda maksimizasyonu peşinde koşan seçmenler arasındaki bu ilişki, kamu kaynaklarının verimsiz bir biçimde kullanılmasına yol açmaktadır. Kısa dönemdeki bireysel çıkar hevesi, uzun dönemde toplumsal refahtaki azalma ile sonuçlanmaktadır. Buradan hareketle, Anayasal İktisat teorisyenlerine göre, devletin hak ve yetkileri belli kurallara bağlanmalı ve sınırlı bir devlet anlayışına geçilmelidir. Bu kurallar ise anayasalarda açık bir şekilde belirtilmeli ve bir ekonomik anayasa oluşturulmalıdır.

Ekonomik anayasa ile mali, parasal, gelir dağılımı, sosyal güvenlik, dış ticaret gibi alanlarda belli kurallar oluşturulacak ve bu alandaki değişiklikler anayasa ile yapılacaktır. Oluşturulan kuralları, yönetime gelen her siyasi iktidar kendi isteğine göre değiştiremeyecektir.

Ekonomik anayasa ile amaçlanan, siyasi iktidarın ekonomik düzenlemelerdeki yetkisini sınırlamaktır. Siyasi iktidarlar hangi oy çokluğu gelirse gelsin ekonomik alanda yapabilecekleri, ekonomik anayasada belirlenmiş sınırlar içinde kalacaktır. Örneğin; siyasi iktidarın para arzını ne kadar artırabileceği, hangi vergilerden hangi oranda alabileceği, transfer ödemelerini kimlere ve ne kadar ödeme yapabileceği, dış ticareti hangi yöntemler ve hangi oranda düzenleyebileceği gibi konular ekonomik anayasada belirlenecek ve siyasi iktidarlar bu belirlenen sınırlar içerinde hareket edebilecektir (Savaş, 1997: 76-77). Yani, ekonomik anayasa ile siyasilerin seçim ekonomisi uygulamasına set çekilecektir. Seçim öncesinde uygulanan vergi indirimleri, kamu harcamaları artışı gibi popülist ekonomilerin önüne geçilerek hem kaynak israfı hem de ekonomik istikrarsızlıklar önlenmiş olacaktır. Çünkü; seçim öncesinde uygulanan ekonomik politikalar seçim sonrasında vergi artışları, kamu harcamaları azalışı gibi tam tersi bir istikamette uygulanmakta ve ekonomi krizlere sebebiyet vermektedir.

Ekonomik anayasa ile daha küçük ama etkin devlet anlayışına geçilmiş olacaktır. Bu sayede, baskı ve çıkar gruplarının rant peşinde koşarak devletten yararlanma olanakları ile bürokrasinin hâkimiyeti de azalacak ve toplumsal kaynakların dağılımında optimal verime ulaşılacaktır.

Ekonomik anayasa teorisi, Freiburg Hukuk ve İktisat Okulu ile Virginia Politik İktisat Okulu'nun araştırmaları çerçevesinde doğmuş ve gelişmiştir.

2.3.2. Freiburg Hukuk ve İktisat Okulu

Freiburg Hukuk ve İktisat Okulu, 1930'lu yıllarda Alman iktisatçı Walter Eucken (1891-1950) ve Alman hukukçu Franz Böhm (1895-1977) tarafından kurulmuştur. Doğal düzen ve merkezi planlamaya karşı çıkarak ekonomik düzen politikasını öne çıkarmışlardır. Ordo Liberalleri[3] olarak bilinen bu akım, piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak amacıyla ekonomik alanın hukuki çerçevesinin oluşturulmasını savunmuştur (Acar, 2011: 51). Bu amaçla, ekonomik düzen ve kuralların ekonomik bir anayasa etrafında toplanabileceği maksadıyla ekonomik anayasa kavramını geliştirmişlerdir.

Freiburg Okulu'nun temel düşüncelerini şu şekilde sıralayabiliriz (Aktan, 2002c: 207-208):

[3]Bu akımın Ordoliberal olarak anılmasının nedeni, bu akıma mensup iktisatçıların görüşlerini uzun yıllar ORDO adında bir dergide yayınlamalarıdır (www.wikipedia.org.tr)

- Freiburg Okulu'na göre, toplumda bir düzene ihtiyaç vardır ve bu düzenin yönünü Ekonomik Düzen oluşturmaktadır.

- Bu okula göre, ekonomik düzen kendiliğinden oluşmamakta olup ekonomik düzenin kural ve kurumlara dayalı olması gerekmektedir. Bu kural ve kurumların ise insanlar tarafından oluşturulduğu savunan okul teorisyenleri evrimci rasyonalizm yerine yapıcı rasyonalizm düşüncesini temel alırlar.

- Freiburg Okulu, klasik iktisatçıların sınırlı devlet ilkesine karşı aktif-yapıcı-fonksiyonel devlet ilkesini benimsemektedir. Bu devlet anlayışı ise, aşırı müdahaleci devlet anlamında değil kural ve kurumları oluşturan devlet anlamında kullanılmaktadır.

- Okulun liberalizm anlayışı, literatürde ORDO Liberalizmi olarak geçmektedir. ORDO, Latince'de doğal düzen demektir. Bunun karşıtı ise, devlet tarafından oluşturulmuş düzen anlamına gelen "ordinato" dur.

- ORDO liberalleri, piyasadaki mevcut rekabeti yetersiz bulmakta ve bu yüzden, devletin rekabeti teşvik edecek ve koruyacak, aksak ve haksız rekabeti önleyecek ve cezalandıracak kurallar koyması gerekmektedir.

- Freiburg Okulu teorisyenlerinin sıkça kullandığı "Ordnungsrahmen" kavramı, yasal ve kurumsal düzenin temel çerçevesi anlamına gelmektedir. Bu kavram, ekonomik düzenin gereğini ve teorik temellerini incelemektedir. Ekonomik düzenin temel ekonomi politikası önerilerini araştıran kavram ise "Ordnungspolitik" tir.

Freiburg Okulu'nun araştırma programında merkezi bir kavram olan Ordnung (düzen) kavramının, bu program bağlamında, ekonomilerin ve ekonomik sistemlerin dayandırıldığı oyunun kuralları açısından sistematik olarak ekonomik anayasa kavramı ile ilgili olduğunu bilmek büyük önem taşır. Bu kelime kesinlikle, otoriter veya muhafazakâr gibi çağrışımları ima etmek anlamına gelmemektedir (Vanberg, 2004: 6).

Ekonomik Düzen, ekonomik birimlerin karar alanları ve faaliyetlerinin uzun dönemde yerleşmiş çevresel koşullarını belirleyen kural, norm ve kurumlar bütünüdür. Ekonomik düzenin gerekliliği, işleyiş biçimi, temel ilke, kural ve kurumlarını teorik düzeyde inceleyen ise Ekonomik Düzen Teorisi'dir. Diğer bir deyişle, insan davranışlarının temellerini oluşturan kural ve kurumların işleyişini inceler (Aktan, 2002c: 210).

Ekonomik düzen teorisi, alternatif kurumsal-anayasal düzenlemelerin çalışma özelliklerini ve bir ülkenin ekonomik anayasasının çeşitli bileşenleri (şirketler hukuku, patent hukuku, vergi kanunları, iş hukuku gibi) arasındaki karmaşık bağımlılığı

inceleyen bir paradigmadır. Ekonomik düzen politikası ise, piyasa ekonomisi ile iç içe geçmiş yasal-kurumsal yapının çeşitli bileşenleri için bütünleşik yaklaşımı ifade etmektedir (Vanberg, 2004: 9).

Freiburg araştırma programının tüm mantığı, bir toplumun ekonomik anayasasına dair siyasi seçimlerin yapıldığı anayasal düzey ile oyunun anayasal olarak belirlenen kuralları dâhilinde özel seçimlerin yapıldığı alt-anayasal düzey arasındaki ayrıma dayanır (Vanberg, 2004: 10-11).

Tablo 4: Freiburg Okulu'nun Ekonomik Anayasa Hukuku

1. Piyasa düzenine ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar
1.1. Rekabet düzenine ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Rekabet Hukuku)
1.2. Mülkiyet düzenine ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Mülkiyet Hukuku)
1.3. Miras düzenine ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Miras Hukuku)
1.4. Ticaret düzenine ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Ticaret, İcra ve İflas Hukuku)
2. Çalışma ve hizmet düzenine ilişkin hukuki norm kural ve kurumlar (İş Hukuku)
3. Sosyal güvenlik düzenine ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Sosyal Güvenlik Hukuku)
4. Mali düzene ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Maliye Hukuku)
5. Parasal düzene ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Para ve Bankacılık Hukuku)
6. Dış ticaret düzenine ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Dış Ticaret Hukuku)
7. Entelektüel mülkiyet hakları düzenine ilişkin hukuki norm, kural ve kurumlar (Patent Hukuku)
Ve ilişkin diğer düzenlemeler.

Kaynak: Aktan, 2002c: 214.

Freiburg Okulu'nun önerdiği ekonomik anayasanın kapsamı Tablo 4'te gösterilmiştir. Tabloda görüldüğü üzere Freiburg Okulu, piyasa, çalışma, sosyal güvenlik, mali, parasal, dış ticaret, entelektüel mülkiyet haklarına ilişkin konularda hukuki kuralların oluşturulmasını önermiştir.

2.3.3. Virginia Politik İktisat Okulu

Virginia Politik İktisat Okulu, James Buchanan öncülüğünde politika biliminin analizinin yapıldığı Kamu Tercihi Teorisi ve ondan türetilen Anayasal İktisat Teorisi'nin geliştirildiği okuldur. Bu okula göre, piyasa ekonomisinin başarısız olması gibi kamu ekonomisi de başarısızdır. Rasyonel bireylerin siyasal süreçteki davranışları devleti başarısızlığa ittiğinden hareketle ekonomik anayasa yaklaşımını geliştirmişlerdir. Siyasal iktidarların güç ve yetkilerinin anayasal kurallarla mutlaka sınırlandırılması gerektiğini savunan bu okul mensuplarına göre vergileme, harcama, borçlanma ve para basma gibi yetkilerin ekonomik anayasa ile belirlenmesi gerekmektedir (Sakal, 2003: 54).

Freiburg Okulu'nun ordo-liberalizmi ile Buchanan'ın Anayasal İktisat Teoresi'nin, klasik liberal geleneğe yaptıkları önemli katkı, liberal paradigmanın anayasal boyut bilincimizi keskinleştirmiş olmasıdır; bu farkındalık, liberal doktrinde çok bariz bir biçimde yer almayan "engellenmemiş piyasa" vurgusudur (Vanberg, 2004: 18).

Freiburg Okulu ile Virginia Okulu arasında iki temel fark bulunmaktadır (Aktan, 2002c: 223):

- Freiburg Okulu, ekonomik düzenin kuralları ile ilgilenirken Virginia Okulu, düzenin kurallarının sınırlarını da belirlemeyle ilgilenmektedir.
- Virginia Okulu, Freiburg Okulu'ndan farklı olarak, devletin güç ve yetkilerinin anayasal kurallarla sınırlandırılmasını ileri sürmektedir.

Ekonomik anayasa, devletin ekonomik hak, yetki, görev ve sorumlulukları ile bireyin ekonomik hak ve özgürlüklerinin nasıl olması gerektiğini teorik düzeyde inceler. Devletin yetki ve sorumluluklarının sınırlandırılması ve bireyin hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması için ekonomik anayasa çok iyi bir şekilde düzenlenmelidir (Aktan, 1994: 150).

Ekonomik anayasanın kapsamı Tablo 5'te gösterilmiştir. Ekonomik anayasa mali, parasal, dış ticaret, yasal-kurumsal, serbestleşme ve rekabet, gelir dağılımı ve sosyal güvenlik anayasalarını kapsamaktadır.

Tablo 5: Anayasal İktisat Teoremine Göre Ekonomik Anayasa

Mali Anayasa	• Kamusal mallar anayasası • Kamusal harcamalar anayasası • Kamusal gelirler anayasası - Vergi anayasası - Borçlanma anayasası • Denk bütçe anayasası • Mali federalizm anayasası
Parasal Anayasa	• Para sistemine ilişkin anayasal normlar • Para arzının ne şekilde artırılacağına ilişkin normlar
Dış Ticaret Anayasası	• Uluslararası ekonomik ilişkilere ilişkin anayasal normlar • Koruyucu ve serbest dış ticaret politikalarına ilişkin anayasal normlar • Döviz kuru sistemlerinin (serbest ve sabit döviz kuru rejimlerinin) belirlenmesi
Yasal-Kurumsal Serbestleşme ve Rekabet Anayasası	• Devletin ekonomiye direkt kontrol ve müdahalelerinin kaldırılması (yasal-kurumsal serbestleşmeye ilişki anayasal normlar) • Ekonomide rekabeti teşvik edici kural ve kurumların oluşturulması • Yıkıcı ve haksız rekabeti yasaklayacak ve cezalandıracak normların belirlenmesi
Gelir Dağılımı Anayasası	• Gelir ve servet dağılımının iyileştirilmesine ilişkin anayasal normlar
Sosyal Güvenlik Anayasası	• Sosyal güvenlik sistemine ilişkin anayasal normlar

Kaynak: Aktan, 1994: 151.

2.3.4. Ekonomik Anayasa Türleri

2.3.4.1. Mali Anayasa

Devletin kamusal hizmetler sunma görevi karşısında vergi salma ve borçlanma gibi kamusal gelirler elde etme yetkisi bulunmaktadır. Klasik iktisatçılar zamanında sadece tam kamusal malları icra eden devletin gelirleri de sınırlıydı ve devlet bütçeleri denk olarak tutuluyordu. Bütçesi denk olan devlet de borçlanma gereği duymamaktaydı. Ancak, Keynes ile birlikte denk bütçe anlayışı değişmiş, devlet tam kamusal mallar üretmesinin yanında ekonomik ve mali istikrarı sağlama, kaynak dağılımında etkinlik, gelir dağılımını adil hale getirmek gibi görevler de üstlenmiştir. Bu durumda, gelirler giderlere ayak uyduramayarak bütçeler açık vermeye başlamıştır. Vergi oranlarında üst sınıra yaklaşılması ve politikacıların vergilemeden harcama yapmaları devletin borçlanma gereksinimini artırmıştır.

Bu sorumsuzlukların ortadan kaldırılması amacıyla anayasal iktisatçılar, kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin (vergileme ve borçlanma) oluşturulma ve uygulanmalarına ilişkin anayasal hükümler getirilerek bir mali anayasa oluşturulmasını önermişlerdir.

Geleneksel maliye teorisi, hangi kaynakların ne oranda vergilendirileceği, vergi yükünün nasıl paylaştırılacağı ve vergilerin nasıl harcanacağı gibi konuları hem pozitif hem de normatif yönden inceler. Anayasal maliye teorisi ise, bu tür konulardan ziyade devletin vergileme yetkisinin nasıl olması ve bu yetkinin nasıl sınırlandırılmasını inceler. Yani, anayasal maliye teorisi, oyunun kuralları ile ilgilidir ve oyunun kurallarının nasıl, neden ve hangi yeni kurallarla değiştirileceğini konu edinir (Sakal, 1993: 58-59). Anayasayı, genel olarak bir oyunun kurallarına; mali anayasayı da ekonomik alanda oynanacak oyunun kurallarına benzetebiliriz. Oyunun kuralları, oyunun nasıl oynanacağını, nasıl davranılacağını ve nasıl kazanılıp kaybedileceğini ifade eder (Aktan ve Dileyici, 2007: 50-51).

Mali anayasada belirlenecek temel konuları şöyle sıralamak mümkündür (Savaş, 1997: 114):

- Devletin faaliyet alanı ile ilgili sınırlamalar yapılması,
- Vergilerde bulunması gereken özelliklerin belirlenmesi,
- Bütçede bulunması gereken özelliklerin belirlenmesi,
- Devletin kiralama, satınalma, kamulaştırma, özelleştirme ve el koyma usullerinin belirlenmesi,
- Devletin iç ve dış borçlanma şartlarının belirlenmesi,
- Vergilendirme araçları ile gelir araçları arasında uyumun sağlanması.

2.3.4.1.1. Mali Anayasa Önerileri

2.3.4.1.1.1. Buchanan – Wagner'in Önerisi

James Buchanan ve Richard Wagner, 1977 yılında yayınlanan "Bütçe Açıklı Demokrasiler–Lord Keynes'in Politik Mirası" adlı eserlerinde, çağdaş demokrasilerin anayasal sınırlamalar getirilmediği sürece "açık bütçe" ile yönetileceklerini iddia etmiş ve anayasaya konulmak üzere beş ilke belirlemişlerdir. ABD için belirlenen bu ilkeler şunlardır (Savaş, 1997: 163-164):

" 1. Başkan her yıl Kongre'ye "harcamaları gelirine denk bir bütçe" sunmalıdır.

2. Kongre, bu bütçeyi görüşürken istediği değişiklikleri yapmakta serbest olmalı, ancak onaylanan bütçe yine denk bütçe niteliğini korumalıdır.

3. Tahminlerin gerçekleşmemesi sonucu; bütçe açığı belli bir seviyenin üzerine çıkarsa, harcamalar otomatik şekilde azaltılarak üç ay içinde denge yeniden sağlanmalıdır. Eğer bütçede fazlalık ortaya çıkarsa, bu fazlalık devlet borçlarının ödenmesinde kullanılmalıdır.

4. Bu hükümler, kabul edildikten sonraki beşinci yılın sonunda yürürlüğe girmeli, ancak bu beş yıl içinde mevcut bütçe açığı % 20 oranında azaltılmalıdır.

5. Bu hükümler Kongre'nin her iki meclisinin de üçte iki çoğunlukla kararlaştıracağı ve Başkan'ın onaylayacağı olağanüstü durumlarda askıya alınabilir. Ancak olağanüstü durum bir yıl sonra kendiliğinden ortadan kalkar."

İlkelerden de görüldüğü üzere Buchanan ve Wagner, gelir–gider eşitliği yani denk bütçe ilkesi üzerinde durmuştur. Bütçe, denk bir şekilde bağlanmalı, herhangi bir açık durumunda harcamalar otomatik olarak azaltılmalıdır.

2.3.4.1.1.2. Friedman'ın Önerisi

Harcamalar ve vergilerdeki sınırlamalar genellikle eyalet ya da devletin toplam gelirine oran olarak saptanır. Bu durumda, harcamalara belirli bir sınır getirildiği takdirde, kamu harcamaları gelir karşısında sabit bir oran olarak kalacak ve devletin büyüme eğilimi durdurulacaktır. Buna ilaveten, harcamaların azaltılması teşvik edilmelidir. Çünkü, herhangi bir yıldaki harcamalar, harcamalara ilişkin sınırlamalara denk değilse, gelecek yıllar daha düşük sınırlamalar getirebilir. Enflasyonun % 3'ün üzerinde gerçekleşmesi durumunda harcamalarda kesinti öngörülmektedir (Friedman, 2002: 408-409).

Milton Friedman'ın vergilendirme ile görüşleri şu şekildedir (Friedman, 2002: 410-411): Kişisel gelir vergisindeki mevcut artan oranlı yüksek vergi tarifesi yerine işle ilgili genel giderler hariç olmak üzere kişisel muafiyetlerin dışında hiçbir indirimin olmadığı ve oranının % 20'yi geçmeyecek düz oranlı bir vergi uygulaması daha yüksek bir gelir sağlayacaktır. Kurumlar vergisi, hem kurumu hem de hisse sahiplerinin kâr payını vergilendirdiği için çifte vergilendirmeye yol açmaktadır. Bu durum ise, verimlilik artışını engellemekte ve sermaye yatırımlarını cezalandırmaktadır.

Friedman, devletin vergilendirme yetkisi ile ilgili hükmün şu şekilde düzenlenmesini önermektedir (Savaş, 1997: 165-166):

"Kongre; hangi kaynaktan elde edilirse edilsin kişilerin gelirlerini vergilendirme ve bu vergileri toplama yetkisine sahiptir. Şu şartla ki, vergi çeşitli eyaletler arasında dağıtılamayacağı gibi herhangi bir nüfus sayımı veya benzeri sayım işlemlerine de bağlanmayacaktır. Öte yandan gelirden mesleki masraflar ve işletme masrafları ile şahıs

başına yapılacak sabit bir tahsis düşüldükten sonra kalan kısma tek bir vergi oranı uygulanacaktır. "Kişi" kelimesi şirketleri ve diğer gerçek dışı kişileri kapsamına almaz."

Friedman'ın önerisine göre, vergilendirme yetkisine sadece Kongre sahiptir ve vergilendirme yetkisi hiçbir kuruma devredilemez. Anayasada, sadece gelir vergisi yer alacak ve bazı masraflar düşüldükten sonra tek oranlı bir şekilde uygulanacaktır.

2.3.4.1.1.3. Niskanen'in Önerisi

William Niskanen, oluşturulacak mali anayasa için şu önerilerde bulunmuştur (Niskanen, 2002: 423):

1. Kongre, senato ve temsilciler meclisinin üye sayısının üçte iki çoğunluğunun oyuyla ABD'nin borçlanma limitini artırabilir.
2. Yeni vergi koyan ya da mevcut bir verginin matrahını veya oranını artıran bir kanun tasarısı, senato ve temsilciler meclisinin üye sayısının üçte iki çoğunluğunun oyuyla kanun haline gelebilir.
3. Yukarıdaki iki madde, savaş ilan edildiği durumda bir mali yıl boyunca askıya alınabilir.
4. Bu uygulama, onaylandığı yıldan sonraki ikinci mali yılda yürürlüğe girer.

Niskanen, mali anayasada borçlanma ile vergilere önem arz etmiştir. Hem borçlanma hem de vergi oranları konusunda çoğunluk şartı aramıştır. Çoğunluk şartı ise temsilciler meclisi ile senato üyelerinin üçte ikisini kapsamaktadır. Niskanen ayrıca, borçlanma ve vergilemede karar verme yetkisini Kongre'ye vermiştir.

2.3.4.1.1.4. Hayek'in Önerisi

Hayek, mali anayasa konusunda iki öneri getirmiştir (Savaş, 1997: 166):

Önerilerinden birincisinde Hayek, "gelir vergilerinin artan oranlı olmasına şiddetle karşı çıkmış ve tek oranlı bir vergi sistemini" savunmuştur. Bu öneri, vatandaşların kanun önünde eşit olmasını savunan temel bir hukuk devleti ilkesine dayanmaktadır. Bu nedenle, kanunlar genel olmalı ve toplumdaki tüm bireylere eşit olarak uygulanmalıdır. Gelir vergisi kanunları da genel ve tek oranlı olmalıdır.

Hayek, ikinci önerisinde genel vergi kanunlarının düzenlenmesine değinmiştir. Hayek, vergi kanunlarının, genel kanunları oluşturmaya yetkili ve mevcut parlamentoya göre daha değişik usullerde seçilecek ve değişik süre görev yapacak bir başka meclis, bir üst parlamento tarafından yapılması gerektiğini önermiştir. Normal parlamento, genel vergi yasaları kapsamında ve kendine tanınan yetkilere göre, yıllık bütçelerini hazırlamalıdır.

Tek meclisli bir parlamentoda, vergi kanunlarının çok sık olarak değiştirilebilme tehlikesine değinen Hayek, çift meclisli bir parlamento oluşturularak üst meclisin sadece vergi ile ilgili konularda genel karar alması ve alt meclisin, üst meclisin aldığı genel ilke ve kararlara uyması ile bu tehlikenin ortadan kaldırılacağını savunmuştur (Dileyici, 2005: 72).

2.3.4.2. Parasal Anayasa

Keynesyen teori ile birlikte siyasi iktidarların para politikası üzerinde geniş yetkilere sahip olması ekonomik istikrarsızlıkları da beraberinde getirmiştir. Şöyle ki; kendilerini oy maksimizasyonuna endeksleyen siyasi iktidarlar kısa vadede etkisini gösterecek harcamalar yapmaya daha meyillidir. Kamu harcamalarının aşırı artması ve gelirlerin aynı derecede artmaması neticesinde bütçe açıkları oluşmaktadır. Bütçe açıklarının finansmanında emisyona başvurulması uzun vadede fiyatlar genel seviyesinde artışlara yol açmaktadır.

Siyasi iktidarlar, ekonominin parasallaşması ile para yönetimine hâkim olmuşlar ve para arzı ile para politikası araçlarında değişiklikler yaparak ekonomiye müdahalelerde bulunmuşlardır. Siyasi iktidarların parasal yetkilerinin artması ile parasal disiplin bozulmuş ve sonucunda da fiyat istikrarsızlıkları başta olmak üzere ekonomik istikrarsızlıklar artış göstermiştir. Bu maksatla anayasal iktisatçılar, para ile ilgili kuralların belirlenmesi ile siyasi otoritenin istikrarsızlıklara yol açan parasal güç ve yetkilerinin anayasal kurallarla sınırlandırılmasını içerecek bir parasal anayasa yapılmasını önermişlerdir (Atılgan, 2002: 582).

Geniş anlamda parasal anayasa, devletin para basma alanındaki yetkisini kullanırken uyması gereken kurallar iken; dar anlamda parasal anayasa, devletin para basma hak ve yetkisini anayasada düzenleyen ve para arzını hangi kurallar dâhilinde artırabileceğini belirleyen kurallardır (Dileyici, 2005: 16).

Parasal sistemi belirleyen kurumsal bir yapı olan parasal anayasa şu soruların cevabını kapsar: Paranın vazifesi nedir? Parayı hangi kurumlar basar? Paranın değerini ne belirler? Para, bir ya da birden çok malla tanımlanabilir mi? Kağıt paranın değeri kıtlığından mıdır? Eğer öyleyse hangi otorite, hangi araçlar ve kurallarla paranın miktarında düzenlemeler yapmaya çalışır? Parasal kurumların politikaları konusunda halkın beklentileri nelerdir? (Atılgan, 2002: 582).

Parasal anayasa ekonomide güvenilirlik, tutarlılık, öngörülebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin sağlanması açısından oldukça önem arz etmektedir. Para arzının günübirlik, keyfi ve takdiri müdahalelerle değiştirilmesinden kaçınılması, hem bireylerin

ekonomiye olan güvenini artırır hem de para otoritesine tutarlı politikalar oluşturmada yardımcı olur. Ekonomik birimler, ekonomik şok karar ve uygulamalarla karşılaşmadan geleceğe dair tutarlı öngörülerde bulunabilirler (Aktan vd., 2002: 570).

Bir parasal anayasada olması gereken temel özellikler şunlardır (Atılgan, 2002: 589):

- İstenilmeyen politika sonuçları için faaliyet alanını daraltmak,
- Takip edilmesi istenen politika stratejilerine izin vermek,
- Uygulanabilirlik oluşturmak,
- Basit ve halk tarafından anlaşılabilir olmak,
- Sabit bir bakış açısına dayanmamak ve önemli bir oranda destek sağlamak.

Parasal anayasaya yapılan eleştiriler iki noktada toplanmaktadır: Parasal anayasanın demokratik olmadığını belirten birinci eleştiriye göre bu sistem, siyasi iktidarların seçmenlerin isteklerini en iyi şekilde gidermeye engel teşkil etmektedir. İkinci eleştiri ise, siyasi iktidarın değişen koşullara göre ekonomi politikasında değişikliğe gidemeyeceği yönündedir (Savaş, 1997: 91).

2.3.4.2.1. Parasal Anayasa Önerileri

2.3.4.2.1.1. Friedman'ın Önerisi

Keynesyen iktisadi politikalara karşı geliştirilen Monetarist iktisadi düşünce, iradi politikalar yerine kurala bağlı politikaların uygulanması gerektiği düşüncesindedir. Onlara göre, bütçe açıklarının para arzını artırarak giderilmeye çalışılması uzun vadede faiz artışlarına ve dolayısıyla yatırımların azalmasına ve enflasyona neden olmaktadır. Bu sebeple, para arzı artışlarının belli bir kural dâhilinde yapılmasını önermişlerdir.

Monetaristler'in ekonomik sorunların sebebi olarak para arzındaki artışı görmeleri, onları bir parasal kural oluşturmaya sevk etmiştir. Para arzının her yıl % 3 ile % 5 oranında artırılmasını öngören bu kural, "Friedman Kuralı" olarak bilinir. Bu kural, fiyat düzeyini sabit tutma hedefi yerine parasal büyüklüklerin (M1, M2 vb.) büyüme oranını hedeflemektedir (Dileyici, 2005: 24).

Altın ya da gümüş para standardına geri dönmek arzu edilebilir ve uygun olmamasından dolayı para basma konusundaki en iyi düzenleme, parasal tabandaki büyüme oranını sabit bir oranda tutmaktır. Ancak, bunu yapmak, kurumsal yapıyla ilgili olduğu için oldukça zordur. Bu düzenleme şu şekilde olabilir (Friedman, 2002: 412):

“ Kongre, devletin para basarak faiz dışı yükümlülüklerini yerine getirmesine izin verecektir. Bununla birlikte, para arzındaki yıllık artış yüzde 5’ten büyük, yüzde 3’ten de küçük olmayacaktır.”

Friedman’a göre, anayasaya konulacak bu kurallara riayet edildiği takdirde fiyat istikrarı sağlanacaktır. Enflasyon dolayısıyla bir kişinin gelirinin artması neticesinde bir üst tarifeden vergiye tabi tutulması, herhangi bir ek yükümlülük getirmeden kişinin mülkiyetinden mahrum bırakılması demektir. Kamu borçlanma kağıtlarının enflasyon sebebiyle reel değerinin aşınması, özel mülkiyetin kamu mülkiyetine geçmesine sebep olur. Bu maksatla şöyle bir değişiklik yapılabilir (Friedman, 2002: 412-413):

“ ABD hükümeti ile diğer partiler arasındaki bütün sözleşmeler dolar olarak belirtilir ve Federal kanunlarla öngörülen dolar miktarları, her yıl fiyatlar genel seviyesinde meydana gelen değişikliklere göre ayarlanır.”

2.3.4.2.1.2. Hayek’in Önerisi

Demokrasilerdeki yozlaşmaların, siyasi iktidarların anayasal kurallarla sınırlanmasıyla önlenebileceğini savunan Hayek, enflasyonun altında yatan temel sebebin, devletin para basma yetkisinde monopol olmasından kaynaklandığını ifade etmiştir. Hayek’e göre, para basma monopolü devletin elinden alınmalı ve serbest bankacılık sistemine geçilerek özel bankalara para basma yetkisi verilmelidir (Savaş, 1997: 101).

Bu sistemi, “Paranın Özelleştirilmesi” diye tanımlayan Hayek’e göre, paranın piyasadaki diğer mallardan farkı yoktur ve bu yüzden para da piyasa tarafından sunulmalıdır. Paranın değer kaybetmesi, parayı sunan özel teşebbüslerin zararına olacağı için bu kesimler, paranın değerini korumak için daha dikkatli olacaklardır. Rekabete dayalı serbest bankacılık sisteminde merkez bankalarına da ihtiyaç olmayacaktır (Dileyici, 2005: 35).

2.3.4.2.1.3. Endeksleme Yöntemi

Para arzının, fiyat endeksindeki değişmelere bağlı olduğunu ifade eden endeksleme yöntemi, Irving Fisher ve Henry Simons tarafından önerilmiştir. Endeksleme yöntemine göre, para arzı ile fiyat endeksi arasında ters yönlü bir ilişki mevcut olup, fiyat endeksinin arttığı durumlarda para arzı azaltılacak, fiyat endeksinin azaldığı durumlarda para arzı artırılacaktır. Bu sayede, fiyat endeksindeki değişmeler olsa da paranın değeri korunmuş olacaktır (Dileyici, 2005: 29).

Böyle bir kriter, hangi fiyat endeksinin kullanılacağı, fiyat endeksinde kullanılan mal ve hizmet sayısı ile bunlara verilen ağırlık değiştirildiği zaman bu kriterin ne ölçüde

güvenilir olacağı, fiyat endekslerinin genellikle devlet tarafından yayınlanmakta olduğu ve bireylerin bunların doğruluğunu kontrol etme imkânı olmadığı ve en önemlisi fiyat değişmeleriyle bu değişmelere göre para arzında yapılması gereken değişiklikler arasında gecikme olacağı ve bu nedenle para politikasının etkinliğini kaybedeceği gibi eleştirilere maruz kalmıştır (Savaş, 1997: 95).

2.3.4.2.1.4. Bernholz'un Önerisi

Anayasal hükümlerle devletin parasal yetkilerini sınırlandırılmasını öneren Peter Bernholz'e göre; altın standardı ile Hayek'in serbest bankacılık sistemi uygulanmalı, parasal kararlar için mecliste kaliteli çoğunluk aranmalı ve bu öneriler anayasal güvence altına alınmalıdır (Dileyici, 2005: 33).

Bernholz'ün önerileri şu şekildedir (Savaş, 1997: 95-96):

- Bütçe açıklarının sınırlarına anayasal kurallar getirmek,
- Siyasi iktidarların ve merkez bankasının para arzını etkilememesi için anayasal kuralları belirlemek,
- Para arzına sınır getirecek bir mekanizma oluşturmak,
- Parasal kuralların değiştirilmesi için meclisin 2/3'ünün oyunu yani kaliteli çoğunluk aramak,
- Kaliteli çoğunluğun kabul ettiği kanunların kesinlik kazanması için referandum şartı getirmek,
- Hiçbir şart altında kabineye parasal anayasanın dışına çıkma yetkisi vermemek.

2.3.4.2.1.5. Leijonhufvuld'un Önerisi

Alex Leijonhufvuld, parasal anayasa konusunda miktar prensibi ve konvertibilite prensibi olmak üzere iki öneri sunmuştur. Miktar prensibi ile fiyatlar genel seviyesini kontrol etmek amacıyla toplam para miktarı kontrol edilmek istenir. Friedman'ın savunduğu miktar prensibini geliştirerek para arzının yıllık miktarının belirlenmesi ve merkez bankası kredilerinin sınırlandırılması gerektiğini önermiştir. Konvertibilite prensibi ise, paranın konvertibilitesini güvence altına alan bir hükmün anayasada yer almasını önemiştir. Buna göre, devlet bir malın fiyatını belirleyecek ve ulusal para buna konvertibl olacaktır. Bu yönüyle öneri, altın standardına benzemektedir (Dileyici, 2005: 31-32).

2.3.4.2.1.6. Buchanan ve Brennan'ın Önerisi

Anayasal parasal rejimi savunan Buchanan ve Brennan'ın önerileri şu şekildedir (Savaş, 1997: 104-105):

- Devlete yer verilmeyen birinci öneride devlet; mübadele aracını tanımlamayacak, para basmayacak, para basımına müdahalede bulunmayacak, banka ve kredi işlemlerine karışmayacaktır. Dolayısıyla, devletin parasal yetkilerinin olmadığı bu parasal rejimde özel paralar çıkacak ve bu paralara devlet garantisi verilmeyecektir.
- İkinci öneride, devlet parası ile özel paralar birlikte yer alacak ve bireylere anayasal hak olarak istedikleri para ile tasarruf ve ticaret yapabilme imkânı sunulacaktır. Özel şahısların ve bankaların çıkardığı paralarla altın ve gümüş gibi kıymetli madenlerin de olduğu ortamdaki rekabet, parasının değerini korumak için devleti dikkatli olmaya zorlayacaktır.
- Altın standardını öngören üçüncü öneride, devlet paranın değerini altın cinsinden belirleyecektir.
- Dördüncü öneride, para basma monopolü devletin elindedir. Fakat, devletin bu yetkisi anayasal sınırlara göre belirlenecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
MALİ KURALLAR

Anayasal İktisat teorisi ile birlikte devletin anayasal düzeyde sınırlandırılması anlayışına paralel olarak kurallı ekonomi politikaları gündeme gelmiştir. Bu kapsamda oluşturulan mali kurallar, 1980'li yıllardan sonra bütçe açıkları ve borç stokları çığ gibi büyüyen ülkeler tarafından uygulanmaya başlanmıştır. Mali kuralların incelendiği bu bölümde mali kuralların gelişimi, tanımı, özellikleri, çeşitleri, düzenlenme yöntemleri ve mali kuralları ortaya çıkaran sebeplere yer verilecektir.

3.1. Mali Kuralların Gelişimi

1929 yılında meydana gelen Büyük Buhran sonucunda Keynes'in öncülüğünde iradi veya takdiri ekonomi politikaları gündeme gelmiştir. Keynes, ekonomik konjonktüre göre iradi ekonomik politikaların uygulamasını önermiştir. İradi ekonomi politikası, ekonomi politikası yönetiminde ekonomi politikalarının araçları, öncelikleri, büyüklükleri ve zamanlaması açısından politikacılara geniş takdir yetkisi veren politikalar anlamına gelmektedir. Bu politikada, siyasi otorite ekonomi politikası araçlarında özellikle konjonktürle mücadeleye uygun bir vaziyette değişiklikler yapabilmekte ve tanınan yetki sayesinde para ve maliye politikalarını kullanabilmektedir (Aktan vd., 2010a: 1).

İradi ekonomi politikaları sonucunda devletin ekonomideki payı giderek artmış ve ülkelerin bütçe açıkları ve borçları sürdürülemez bir noktaya gelmiştir. 1970'li yıllarda meydana gelen stagflasyon krizine çözüm üretemeyen iradi ekonomi politikaları ve Keynesyen yaklaşım eleştirilere maruz kalmıştır. Bu doğrultuda, sınırlı ve şeffaf devleti, denk bütçeyi ve kurala dayalı ekonomi politikalarını savunan iktisadi yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Özellikle Anayasal İktisat ve Kamu Tercihi teorisyenleri çalışmalarını bu alan üzerine yoğunlaştırmışlardır. Bu iktisatçılar, ekonomik alanın kurala bağlanmasını ve kurallarının anayasa kapsamına dâhil edilmesini önemişlerdir. Kurala dayalı ekonomi politikaları, ekonomi politikalarının araçları konusunda politikacılara verilen yetkilerin yasal ve/veya anayasal olarak sınırlandırılmasına dayalı politikalardır. Bu politika ile siyasal otoritenin takdir yetkileri çeşitli araçlarla sınırlanmakta ve siyasal otorite kurala bağlı ekonomi politikaları uygulayabilmektedir. Bu politikanın temel varsayımı, siyasal otoritenin ekonomi politikası araçları üzerindeki suistimallerini ve ekonominin politizasyonunu önlemektir (Aktan vd., 2010a: 10).

1970 yılında Bretton Woods sisteminin çökmesi ve kamu gelirlerinin kamu harcamalarına yetememesi sonucu ülkelerin sıklıkla borçlanmaya başvurmasının

krizlere neden olması, mali kuralları daha kullanılır hale getirmiştir. Özellikle 1970 yılından sonra meydana gelen azalan büyüme oranları, küresel manada devlet anlayışının değişmesi ve refah devleti anlayışının gelişmesiyle birlikte gelişmiş ülkelerin borç stokları önemli derecede artmış, kamu harcamalarının kapsamı genişlemiş ve dolayısıyla kamunun ekonomi içerisindeki ağırlığı artmıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde nüfusun yaşlanması neticesinde sosyal güvenlik sistemi dengesinde bozulmalar başlamıştır. Sosyal harcamalarda ise düzenli bir şekilde artışlar yaşanmıştır. OECD üyesi ülkelerde sosyal harcamaların GSYİH içerisindeki payı 1970 yılında % 12 iken bu oran 1980 yılında % 16, 1990 yılında % 18,1 ve 2000 yılında % 19,3 olarak gerçekleşmiştir (Kaya, 2009: 16).

Mali kuralların gelişim periyodunu üç farklı dalgaya ayırabiliriz (Kopits, 2001: 4-5): Birinci dalga, bazı federal sistemlerde alt ulusal yönetimlerin özerk bir biçimde altın kuralı[4] kabul etmeleridir. Altın kural altında, 19. yüzyıl ortalarından beri Amerika Birleşik Devletleri'nin çoğu eyaleti ve 1920'li yıllardan beri İsviçre'nin birkaç kantonu cari bütçe dengesi sağlayıcı kuralları benimsemiştir.

İkinci dalga, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Almanya, İtalya, Japonya, Hollanda gibi bazı sanayileşmiş ülkelerin parasal reformlarının ardından istikrar programlarını destekleyen denk bütçe kurallarını getirmeleridir. Bunların çoğu, altın kural niteliğinde kurallardı.

Son dalga, Yeni Zelanda'nın enflasyon hedefi uygulamasına öncülük etmesinin ardından 1994 yılında Mali Sorumluluk Yasası ile başlamış; birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin mali kuralları kabul etmesiyle devam etmiştir.

1980'li yıllardan itibaren artan borçların sürdürülebilirliğini sağlamak, mali ve ekonomik istikrarı kalıcı hale getirmek amacıyla mali kurallar birçok ülkede kabul edilmeye başlanmıştır. Bu ülkelere örnek olarak; ABD'de 1986 tarihinde yasalaşan Gramm-Rudman-Hollings Kanunu, Avrupa Birliği'nde 1993 yılında uygulamaya konulan Maastricht Kriterleri, Kanada'da 1991 yılında kabul edilen Federal Harcama Kontrol Kanunu, İngiltere'de 1998 tarihli Mali İstikrar Yasası gösterilebilir.

3.2. Mali Kuralların Tanımı

Mali kuralların çeşitli tanımları bulunmaktadır. Mali kurallar, bütçe karar alma ve uygulamaya yol gösterici hukuki norm ve davranışlardır (Hallerberg vd., 2004: 15). Maliye politikası kuralları, mali performansı ölçme amacıyla oluşturulan bazı

[4]Altın kural, sadece yatırım harcamaları için borçlanabilme anlamında kullanılmaktadır.

göstergeler çerçevesinde tanımlanan sayısal tavan veya hedefler yoluyla isteğe bağlı maliye politikası uygulamalarına getirilen daimi sınırlamalardır (Aktan, 2011: 5). Bir başka tanıma göre mali kural, bütçe dengesi, borç, harcama veya vergileme gibi mali göstergelere sınırlama getiren maliye politikasındaki yasal veya anayasal kısıtlamalardır (Kennedy ve Robbins, 2001: 2).

Mali kural, makroekonomik anlamda, mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen sınırlama veya oran olarak tanımlanabilir. Daha dar bir tanım olarak ise, hem bütçe tahminlerine (ex ante) hem bütçe uygulamalarına (ex post) uyumun yaptırımlara tabi olması şeklinde tanımlanabilir. Bu kuralların başlıcaları denk bütçe kuralları, borçlanmaya ilişkin kurallar, borç stokuna ilişkin kurallar ve rezervlere ilişkin kurallardan oluşmaktadır (Hürcan, 1999: 29). Bu kurallarla ilgili ayrıntılı bilgi aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 6: Başlıca Mali Kural Türleri

Denk Bütçe veya Açığına İlişkin Kurallar	• Bütçe gelir ve giderlerinin birbirine eşit olması veya bütçe açığının GSYİH'nin belli bir oranında sınırlandırılması • Yapısal olarak düzeltilmiş gelir ve giderlerin birbirine eşit olması • Cari gelirler ve giderlerin birbirine eşit olması (sadece sermaye harcamalarının finansmanı için borçlanmaya izin verir)
Borçlanmaya İlişkin Kurallar	• Hükümetin yurtiçi kaynaklardan borçlanmasına getirilen yasaklamalar • Hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanmasına getirilen kısıtlamalar veya bu tür borçlanmaların geçmiş gelir ve giderlerin belli bir oranı ile kısıtlanması
Stok ve Rezerve İlişkin Kurallar	• Stok yükümlülüklerinin GSYİH'nin belli bir oranında sınırlandırılması • Bütçe dışı fon rezervlerinin (sosyal güvenlik fonları gibi) yıllık prim oranlarının belli bir oranında hedef stok tutmalarının öngörülmesi

Kaynak: Hürcan, 1999: 29.

3.3. Mali Kuralların Özellikleri

Mali kurallar ile hedeflenen amaçlara ulaşabilmek için mali kuralların bazı özellikleri taşıması gerekir.

Mali kuralların başlıca özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz (Hürcan, 1999: 30):

- Mali kuralların uluslararası anlaşma, anayasal düzenleme veya herhangi bir yasal düzenleme ile uygulanmaları gibi mutlak olarak yasal dayanakları vardır.

- Mali kurallar geçici değil kalıcı olarak uygulanırlar. Yani, yıllık olarak hazırlanan bütçe kanunlarından ziyade uzun bir süre uygulanabilirliği olan başlı başına bir kanun ile düzenlenirler.
- Mali kuralların yaptırım güçleri vardır ve kurallara uyulmadığı takdirde kurallara uymayanlara karşı ceza uygulanır.

Mali kuralların etkili bir şekilde uygulanabilmesi için bazı özellikler taşıması gerekmektedir. Bu amaçla, ideal mali kuralların oluşturulmasında Kopits ve Symansky tarafından sekiz temel kriter belirlenmiştir. Bu kriterler şu şekilde sıralanabilir (Kesik ve Bayar, 2010: 48):

- Mali kurallar iyi tanımlanmalı, belirsizliklere yer vermemelidir.
- Kural uygulamalarında şeffaflığın sağlanmasına dikkat edilmelidir.
- Kurallar basit ve anlaşılır olmalıdır.
- Kuralların esnekliği olmalıdır.
- Kurallar ulaşılması arzu edilen hedeflerle uyumlu olmalıdır.
- Kuralların güvenilirliliği olmalıdır.
- Kurallar diğer politikalarla uyumlu olmalıdır.
- Kurallar yapısal reformları destekleyici nitelikte olmalıdır.

Paolo Biraschi ise optimal mali kuralların özelliklerini yasal ve operasyonel özellikler olmak üzere ikiye ayırmıştır (Biraschi, 2008: 9-11). Biraschi'ye göre, optimal bir mali kural için öncelikle yasal bir altyapı oluşturulmalı ve uygulama metotları tanımlanmalıdır. Operasyonel özelikler bağlamında ise şeffaflık, basitlik, tutarlılık ve esneklik oluşturulmalıdır.

Willem H. Buiter (2003) tarafından yapılan çalışmada ise mali kuralların şu özelliklere sahip olması gerekmektedir (Buiter, 2003: 6-33):

- Kural, basit ve doğrulanabilir olmalıdır.
- Kural, devletin borç ödeme yeteneğini sürdürebilmelidir.
- Kural, konsolide genel hükümet ve Avrupa Merkez Bankası için yani egemen mali açığa uygun olmalıdır.
- Kural, kamu sektörünün uygun/optimal büyüklüğü sorununa karşı önyargılı olmamalıdır.
- Kural, politika araçlarının konjonktür yanlısı davranışlarını teşvik etmemelidir; otomatik mali stabilizatörlerin özgürce çalışmasına izin vermelidir.
- Kural, uzun dönemde de anlamlı olmalıdır.

- Kural, ekonomik yapı ve başlangıç koşullarındaki bağlantılı farklılıklara izin vermelidir.
- Kural, Avrupa Parasal Birliği'nin tümü ve her bir devlet düzeyinde uyumlu olmalıdır.
- Kural, güvenilir olmalıdır.
- Kural, tarafsız ve tutarlı bir şekilde uygulanmalıdır.

Görüldüğü gibi, mali kuralların özellikleri arasında basitlik, uyumluluk, güvenilirlilik ve tutarlılık temel özellikler olarak göze çarpmaktadır. Bu özellikler için, mali kuralların olmazsa olmaz özellikleri denilebilir.

3.4. Mali Kuralları Ortaya Çıkaran Nedenler

Ülkeler mali disiplinlerini sağlamak amacıyla mali kurallara ihtiyaç duymaktadır. Sınırsız borçlanma, kamu gelir-gider dengesizliği, siyasi aktörlerin özel çıkar hesapları, seçim ekonomisi uygulamaları mali ve ekonomik uyumsuzluklara neden olmaktadır. Mali kuralların oluşturulmasının temel amacı, siyasi iktidarların orta ve uzun dönem mali sürdürülebilirliği sağlamak istemeleridir. Mali kuralların oluşturulmasına neden olan etkenleri şu şekilde sıralayabiliriz (Günaydın ve Eser, 2010: 66):

- Bazı gelişmiş ülkelerde refah devleti anlayışla birlikte harcamaların artması ile gelişmekte olan ülkelerde borçlanma maliyetlerinin büyük bütçe açıkları yaratması.
- Politikacıların oy maksimizasyonu sağlamak amacıyla maliye politikası araçlarını keyfi olarak kullanması ve maliye politikasının bu amaca en uygun araç konumunda olması.
- Anayasal iktisat yaklaşımının önem kazanmaya başlaması.
- Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler sayesinde, uygulanacak olan maliye politikaları hakkında seçmenlerin daha hızlı bilgi sahibi olmasına imkân sağlanmış olmasıdır.

Mali kurallar, uygulamada geniş bir yelpazede kabul edilmiştir. Örneğin (Kennedy ve Robbins, 2001: 3);

- Savaş sonrası Japonya'da olduğu gibi makroekonomik istikrarı sağlamak,
- Bazı Kanada eyaletlerinde olduğu gibi, hükümetin maliye politikasının güvenirliliğini artırmak ve açıkları azaltmaya yardımcı olmak,

- Yeni Zelanda'da olduğu gibi, özellikle nüfusun yaşlanması karşısında maliye politikasının uzun vadeli sürdürülebilirliğini sağlamak,
- Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği'nde olduğu gibi federasyon veya uluslararası düzenleme içinde negatif dışsallıkları minimize etmek.

Mali kuralların oluşturulma nedenlerinden en önemlisi, politik süreçte yer alan aktörlerin bireysel çıkarlarına yönelik eğilimlerine sınırlama getirmektir. Özellikle, politikacıların yeniden seçilme amacıyla oylarını azamileştirme ve bürokratların bürokrasinin sağladığı avantajlardan yararlanmak istemeleri sonucunda uygulanan iradi ekonomi politikaları mali ve ekonomik dengeleri bozabilir (Aktan, 2010: 87). Bunun dışında mali kurallar genel olarak makroekonomik istikrarı sağlamak, mali sürdürülebilirliği tesis etmek, hükümet politikalarının güvenilirliğini sağlamak, diğer finansal politikalara yardımcı olmak, negatif dışsallıkları önlemek gibi amaçlarla oluşturulmuştur.

3.4.1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak

Mali kural oluşturulmasının en önemli amaçlarından birisi makroekonomik istikrarı sağlamaktır. Bazı Batı Avrupa ülkeleri ve Japonya örneklerine bakıldığında, denk bütçe kuralının savaş sonrası dönemde makroekonomik istikrarın sağlanması amacını taşıdığı görülmektedir. Bu amaca ulaşıldıktan sonra, kurallar rahatlatılmış veya tamamen kaldırılmıştır. Siyasi iktidarların başta merkez bankalarından olmak üzere tüm yurtiçi kaynaklardan borçlanmalarına getirilen sınırlama ve yasaklamalar ile para basımı durdurularak enflasyonist baskıların temel kaynağı ortadan kaldırılabilir ve böylece istikrarın sağlanmasını kolaylaştırılabilir (Hürcan, 1999: 34).

3.4.2. Mali Sürdürülebilirlik

Mali kurallar, uzun dönemli mali sürdürülebilirliğin sağlanmasında ve devam ettirilmesinde teşvik edici bir rol üstlenmektedir. Yeni Zelanda'da yürürlüğe konulan ve İsviçre ve Japonya'da önerilen mali kuralların temel amacı, örneğin nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak gelecekte oluşacak kamu borçlarındaki potansiyel artışı önlemektir. Aynı biçimde, kamu borcunun GSYİH'ye oranını içeren mali kuralların bir amacı da, nesiller arası borç yükünün ve mali faydaların adil dağılımını sağlamaktır. Mali kurallar, finansal piyasalarda makul bir reel faiz oranının oluşmasına yardım etmeli ve özel yatırımlar üzerindeki dışlayıcı etkiyi ortadan kaldırabilmeli ve ücretliler ile faiz geliri elde edenler arasında oluşacak gelir dağılımı adaletsizliğinin azaltılmasına yardımcı olmalıdır (Günay, 2007: 90).

3.4.3. Diğer Finansal Politikalara Yardımcı Olma

Mali kurallar, özellikle istikrarın sağlanması için parasal araçların kullanımı konusunda diğer finansal politikalara yardımcı olmaktadır. Bir mali kural, bütçe açıklarının azaltılmasında otomatik stabilizatörlerin kullanımına izin verirken ayrıca para politikası üzerindeki yükü de azaltma uğraşındadır. Örneğin, Avrupa Birliği ülkelerinde Maastricht Antlaşması ile uygulamaya koyulan kurallar hem mali hem de parasal disiplinin sağlanmasını hedeflemekteydi. Bu mali kuralların uygulamada birbirini desteklemesi, parasal disiplini hedefleyen mali kuralların mali disipline, mali disiplini hedefleyen mali kuralların parasal disipline katkı sağlaması ile ulaşılmak istenen hedefe daha hızlı ve daha kolay varılmasına imkân vermektedir (Ercan Dede, 2010: 17).

3.4.4. Hükümet Politikalarının Güvenilirliğini Artırmak

Mali kuralların amaçlarından bir diğeri, hükümet politikalarının güvenilirliğini sağlamaktır. Küreselleşen ekonomik sistemde hükümetlerin güvenilirliliği büyük bir önem arz etmektedir. Özellikle yabancı sermaye yatırımlarının ülkeye çekilmesinde hükümetin uyguladığı politikaların güvenilirliliği kilit rol oynamaktadır.

Siyasi iktidarlar, gelecekte izleyecekleri politikalar hakkında kendilerini bağlayıcı taahhütte bulunmadıkça veya belirledikleri politikalardan kolayca vazgeçme imkânları oldukça güvenilirlilik sorunuyla karşı karşıya kalırlar. Hükümetler bu güvenilirlilik sorununu mali kurallar oluşturarak çözmeyi deneyebilirler. Daha yüksek bir sosyal refaha ulaşmada kurala dayalı politikalar, bağlayıcı olmayan politikalardan daha olanaklıdır. Bununla beraber, hükümetlerin güvenilirlilik sorununu sadece mali kural uygulanacağını ilan etmekle sağlanamamaktadır. Rasyonel bireyler, hükümetin mali kurala riayet etmeyeceği veya herhangi bir yaptırımla karşılaşmayacağını düşündüklerinde mali kural inandırıcılığını yitirir. Mali kuralın, güvenilir olması ve uzun süre uygulanacağına inanılması gerekir. Mali kural, ancak uzun süre uygulandığı takdirde inandırıcılığını kazanır ve hükümet iyi bir şöhrete ulaşabilir (Turan, 2011: 62).

Finansal piyasalarda uzun süreli olarak güven oluşturulabilmesi için, hükümetlerin bütçe açıkları, borçlanma veya borç stoku verilerinde kalıcı kısıtlamalara gitmesi gerekmektedir. Mali kurallar, özellikle seçim öncesi dönemlerde mali disiplinin sağlanmasına zıtlık teşkil eden harcamalar sonucu oluşan ve kısa vadeli politik kaygılardan kaynaklanan kamu açıklarının kapatılmasına veya azaltılmasına yardımcı olur (Hürcan, 1999: 35).

3.4.5. Negatif Dışsallıkları Önlemek

Mali kurallar federasyon, konfederasyon ve parasal birlik kapsamında negatif dışsallıkları önlemek için kullanılmaktadır. Federal ve konfederal devletlerde, alt yönetim birimleri bütçe açığı vererek diğer yönetim birimlerinin borçlanabileceği fonların azalmasına ve borçlanma faiz oranlarının yükselmesine yol açmaktadır. Parasal birlikte, ortak para biriminin geçerli olmasından dolayı döviz kuru riskini bertaraf ederken birlik içindeki ülkelerde faiz oranı riskini birbiriyle bağlantılı kılmaktadır. Birlik ülkelerinin uzun dönemde aşırı borçlanmaya gitmesi enflasyonist baskılara sebep olmaktadır. Bu durum, diğer ülkeler tarafından olumsuz bir şekilde algılanmakta ve risk primini artırmaktadır. Aynı zamanda, borç stoku ve bütçe açığı yönünden iyi durumda olan ve genişletici politikalar uygulamamış ülkelerin para politikaları ve finansal istikrarı üzerinde negatif etkiler meydana getirmektedir (Karakurt ve Akdemir, 2010: 325).

3.5. Mali Kural Çeşitleri

Hükümetlerin genişlemeci mali ve ekonomik politikaları sonucu bütçe açıkları ve borç stokunda önemli derecede artışlar yaşanmıştır. Kamu harcamalarının aşırı artışına karşın kamu gelirlerinin yeterli düzeyde artırılamaması yüksek bütçe açıklarına ve bunun sonucunda borç stoklarında artışlara yol açmıştır. Aşırı borçlanmanın getirdiği yüksek faizler ise kaynak dağılımında bozulmalara neden olmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bütçeler, adeta faiz ödemelerini karşılar vaziyete gelmiştir. Bu borç-faiz sarmalından kurtulmak, kamu harcamaları artışına sınır getirmek amacıyla mali kurallar gündeme gelmiştir.

Mali kurallar dört kategoriye ayrılır (Debrun vd., 2008: 8):

- Denk bütçe, altın kural ve açık limitlerini içeren açık kuralları;
- Brüt veya net kamu borcuna sınır koyan borç kuralları;
- Toplam harcamalar (gerçek veya nominal olarak harcama artışı) veya harcamaların belirli kategorileri üzerinde bir tavan sınırı getiren harcama kuralları;
- Toplam vergi yükü üzerine bir yasak koyan veya beklenmedik gelir düşüşleri için tahsisat yapmayı ifade eden gelir kuralları.

3.5.1. Bütçe Kuralları

Bütçe kuralları, bütçe açığının hacmini veya altın kural uygulamasında olduğu gibi bütçenin bileşimini sınırlandıran veya bütçede fazla verilmesini esas alan mali kurallardır. Bu kurallar, ülkelerin mali koşullarına göre değişiklikler gösterebilmektedir.

Örneğin; İsviçre'de bütçe denkliği anayasal zorunluluk iken Şili ve Brezilya'da bütçenin fazla vermesi amaçlanmaktadır (Özker ve Biniş, 2009: 47).

Bütçe sınırlamaları genel bütçe dengesi, yapısal denge, birincil denge, cari denge üzerine getirilen sınırlamalardır. Bunları içerisinde en eski ve en bilineni, gelir ve gider denkliğini esas alan denk bütçe kuralıdır (Turan, 2011: 30). Anayasal İktisat yaklaşımının da savunduğu denk bütçe kuralı, uygulama kolaylığı sebebiyle en çok kullanılan mali kurallardandır.

Yapısal bütçe dengesi, tam istihdam bütçe dengesi olarak da adlandırılmaktadır. Bu kural, yapısal açığın tam istihdam seviyesinde ölçülen GSMH'nin belli bir oranında sınırlandırılmasını ifade eder. Birincil denge (faiz dışı fazla) kuralı ise faiz harcamaları dışında kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasında denge kuran bir mali kuraldır.

Bütçe kuralları, bütçe açığının GSYİH'nin belli bir oranı (bütçe açığı / GSYİH) şeklinde de uygulanmaktadır. AB ülkelerinin uymak zorunda olduğu Maastricht kriterlerine göre, bir ülkenin bütçe açığı GSYİH'sinin % 3'ünü aşamayacaktır.

3.5.2. Borçlanma ve Borç Stoku Kuralları

Borçlanma ve borç stoku sınırlamaları, kamu idarelerinin borçlanma yetkisine, borçlanma kaynaklarına, kamu borcunun nominal değerine ya da hasılaya oranına kısıtlama getiren borcun sürdürülebilirliğinin sağlanmasını hedefleyen kurallardır (Aktan, 2011: 6, Güneysu Balaban, 2012: 38). Bu kurallar aşağıdaki gibi değişik biçimlerde uygulanabilmektedir (Ercan Dede, 2010: 36):

- Kamu idarelerinin yurtiçi kaynaklardan borçlanmasına sınırlamalar getirilebilir veya borçlanma limitleri belirlenebilir. Bu limitler, nominal olarak veya gelire ve hasılaya oran olarak da belirlenebilir.
- Borçlanma için meclisin belirli bir çoğunluğunun şartı konulabilir.
- Anayasada yerel idarelerin borçlanma yetkisi ve sınırları belirtilebilir.
- Kamunun borç stokuna belirli bir seviyeyle sınırlandırma getirilebilir. Bu nominal olarak belirlenebileceği gibi gelir ve hasılaya oran olarak da belirlenebilir. Bu mali kural esasında kural uygulamaları neticesinde ulaşılmak istenen bir hedef olduğu için türev niteliğindedir. Genellikle bu mali kural türü diğer mali kurallarla birlikte uygulanır.
- Hükümetin merkez bankasından borçlanmasına kısıtlamalar getirilebilir. Bu kural günümüzde kamu mali yönetiminin temel ilkelerinden biri haline gelmiştir ve ülkelerin çoğu tarafından uygulanmaktadır.

3.5.3. Harcama Kuralları

Harcama kuralları, kamu harcamaları ve kamu harcamalarının artış hızının belirli bir düzeyde tutulması amacıyla getirilen kısıtlamalardır. Harcamalara ilişkin kurallar şu şekildedir (Kaya, 2009: 21):

- Harcama artışlarına orta ve uzun vadede sınırlandırmalar getirilebilir. Bu sınırlama, toplam harcama veya faiz dışı harcama düzeyinde yapılabilir. Harcama düzeylerine nominal tavan veya alternatif harcama toplamlarının hasıla ya da gelire oran olarak sınırlandırılabilir.
- Harcama artışları söz konusu harcamaya kaynak oluşturacak gelir artışlarıyla sınırlandırılabilir. Bu kapsamda, söz konusu gelirin niteliği de göz önünde bulundurularak bir defalık gelirler değerlendirmeye alınmayabilir. Böylece bir defalık gelirlere dayalı olarak harcama yaratılmamış olur.
- Harcama artışlarına oransal sınırlar konulurken potansiyel büyüme üzerindeki etkileri açısından özellik arz eden yatırım veya yatırım carisi niteliğindeki kalemler kapsam dışında bırakılabilir.
- Potansiyel büyüme üzerinde olumlu bir etkisi bulunmayan verimsiz harcamalar diğer harcamalardan bağımsız olarak sınırlandırılabilir. Kamu harcamalarının etkinliğini ve verimliliğini artırmak amacıyla personel giderlerine yönelik olarak belirlenen sınırlar, bu kapsamda ele alınan mali kurallara örnek teşkil etmektedir.

Harcama kuralları, mali disiplinin sağlanması amacına katkıda bulunabilecek potansiyel bir yapıya sahiptir. Ancak, genel bir harcama kuralı kamu harcamalarının bileşiminde, kamu yatırımlarının ekonomik açıdan etkin ve optimal olmayan bir biçimde sınırlanması örneğinde olduğu gibi olumsuz sonuçlar yaratabilir (Turan, 2011: 32).

3.5.4. Vergilendirme/Gelir Kuralları

Gelir kuralları, devletin kendi önceliklerini finanse etmek için kamu gelirlerini yeterli bir miktarda sağlamanın aksine kamunun hacminin veya vergi yükünün artışını sınırlandırmak için tasarlanmıştır. Aynı zamanda bu kuralların, beklenenden fazla elde edilen gelirleri önceden tanımlayarak konjonktürel politikalar uygulanmasını önleme amacı da olabilir (European Commission, 2008: 102).

Gelir kurallarına ilişkin sınırlamalar şu şekilde düzenlenebilir (Şengönül ve Songur, 2010: 8):

- Vergileme yetkisi, denk bütçe kuralı ile sınırlandırılabilir. Harcama ve gelir denkliği anayasal kural haline getirilebilir.
- Toplam vergi yükü, anayasada belirlenebilir ve bu sınırın aşılamayacağına dair hüküm konulabilir. Toplam vergi yükü ya da toplam kamu gelirleri yükü, anayasada açık bir şekilde tanımlanabilir ve bunlara ilişkin maksimum oran belirlenebilir.
- Vergi konuları, anayasada açık olarak tespit edilip anayasada belirtilen konular dışında hiçbir şekilde vergi konulamayacağı, tarh ve tahsil edilemeyeceği hüküm altına alınabilir. Gelir, servet ve harcama konularından hangi vergilerin alınacağı anayasada belirlenebilir.
- Vergi oranları, anayasada açık olarak tespit edilebilir.
- Anayasada ödeme gücü ilkesi yerine fayda ilkesi benimsenebilir. Kamusal hizmetlerin, bu hizmetlerden yararlananlara bir bedel karşılığında sunulacağı hükmü anayasada yer alabilir.

Tablo 7, mali kural türlerinin ABD, AB, Almanya, Japonya, Yeni Zelanda, İsveç, Federal Kanada ve Kanada'nın bazı eyaletlerindeki uygulama örneklerini göstermektedir. Tabloda görüldüğü üzere, mali kuralların en yaygın türü bütçe dengesi kontrolüdür. ABD'de 1985 yılında yürürlüğe giren Gramm-Rudman-Holling yasası, AB ülkelerinin uymak zorunda olduğu Maastricht Anlaşması, Almanya, Japonya, Yeni Zelanda bütçe dengesini sağlamak amacıyla bütçe üzerine kısıtlamalar getirmiştir. ABD ile Kanada eyaletlerinin çoğunda mali kural olarak en çok bütçe kontrolleri uygulanmakta ve bu kuralı, borç sınırlamaları ile vergi veya harcama kontrolleri izlemektedir. 1990 yılında Bütçe Uygulama Yasası ile ABD'de vergi/harcama kontrolleri uygulanmaya başlanmıştır. Vergi/harcama kontrolleri Federal Kanada'da ise 1991-92-95-96 yıllarında uygulanmıştır. Yine, tabloda ABD'nin bazı eyaletleri ile Kanada'nın Ontario, Manitoba, Alberta ve Yukon eyaletlerinde yeni vergiler için referandum şartının gerekli olduğu görülmektedir.

Tablo 7: Mali Kural Örnekleri

Ülkeler	Bütçe Dengesi Kontrolü	Borç Sınırlamaları	Vergi veya Harcama Kontrolleri	Yeni Vergiler İçin Referandum
ABD: Gramm-Rudman-Hollings Yasası, 1985	✓			
ABD: Bütçe Uygulama Yasası, 1990			✓	
Maastricht Anlaşması	✓	✓		
Almanya	✓			
Japonya, 1997-98	✓	✓	✓	
Yeni Zelanda	✓			
İsveç			✓	
Federal Kanada, 1991-92-95-96			✓	
ABD Eyaletleri	48	40	27	3
Nova Scotia	✓		✓	
New Brunswick	✓			
Quebec	✓			
Ontario	✓			✓
Manitoba	✓	✓		✓
Saskatchewan	✓			
Alberta	✓	✓	✓	✓
British Columbia	✓			
Yukon		✓		✓

Kaynak: Kennedy ve Robbins, 2001: 5.

3.6. Mali Kuralların Düzenlenme Yöntemleri

Mali kuralların etkinliğini sağlamak için düzenlenme yöntemlerinin, ülkenin yapısal özelliklerine göre belirlenmesi büyük önem arz etmektedir. Ülkelerin gerek siyasi gerekse de ekonomik yapıları birbirlerinden farklı olduğundan dolayı mali kurallardan herhangi bir ülkede elde edilen başarı diğer bir ülkede aynı başarıyı gösteremeyebilir. Bu sebeple, her ülkenin kendine özgü bir mali kural düzenlemesi gerekir.

Mali kuralların yasal zeminlerini oluşturan düzenlemeler arasında anayasa, yasalar, politika kuralları, uluslararası anlaşmalar gelmektedir. Büyük ölçüde gelenekler ve içtihatlara bağlı olan mali kuralların yasal temeli, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Kurallar, genel olarak yasa veya anayasa, nadir durumlarda ise idari veya politik kurallar olarak yer almaktadır. Eğer kurallar parasal birlikte olduğu gibi bir

grup ülkeyi etkilerse bir uluslararası anlaşma yükümlülüğü saptanır (Kopits, 2001: 16). ABD, İsviçre, Almanya ve Polonya'da uygulanan mali kurallar anayasal; İngiltere, Yeni Zelanda, İspanya, İsveç, Kanada, Peru, Kolombiya, Arjantin ve Brezilya'da yasal zeminde uygulanmaktadır. AB ülkelerinde uluslararası anlaşma kuralları geçerli iken Japonya'da hükümet kararı, Norveç'te Mali İstikrar Tüzüğü, Hollanda ve Endonezya'da siyasi karar ve rehberler geçerlidir (Kesik ve Bayar, 2010: 50).

Uygulamada, mali kuralların anayasal düzenlemelerin daha çok ağırlıkta olması gerekirken, bazı ülkelerdeki uygulamalarda yasaların veya politika kurallarının anayasal düzenlemelerle eşit düzeyde veya daha fazla yaptırım gücüne sahip olduğu görülmektedir. Bu sebeple, mali kuralların yasal dayanakları kadar uygulayıcı birimlerin kalitesi de önem arz etmektedir (Ercan Dede, 2010: 24).

Anayasalara, mali kuralların dâhil edilmesi mali kurallara uyulmasını zorunlu hale getirir. Mali kurallar belirlenirken ülke açısından uygulanabilir olması da önemlidir. Uygulanması mümkün olmayan bir mali kuralın anayasaya hüküm olarak konulması, çeşitli sorunları da beraberinde getirebilecektir. Örneğin, aşırı derecede borç yükü bulunan bir ülkenin anayasasına "denk bütçe ilkesi" mali kural olarak dâhil edildiğinde, bu kuralın uygulanabilmesi en azından borç kısır döngüsü belli bir süre atlatılıncaya kadar mümkün olmayabilecektir. Bunun yanında, mali disiplinde belirli bir seviye yakalandıktan sonra mali disiplinin sürekliliğini korumak amacıyla böyle bir mali kuralın anayasal hale getirilmesi daha kolay olacak ve uygulamada ortaya çıkacak güçlükleri giderebilecektir. Mali disiplinin sürekliliğini sağlayabilmek için, anayasaya dâhil edilen mali kuralların ihtiyaç duyulan tüm özellikleri taşıması gerekmektedir (Günay, 2007: 95).

Tablo 8'de, bazı ülkelerde mali kuralların düzenlenme yöntemleri yer almaktadır. Tabloda görüldüğü üzere, her ülke merkezi ve yerel yönetim kapsamında yıllık, çok yıllık ve konjonktürel olmak üzere bir veya birden fazla mali kural uygulamaktadır. Mali kurallar, genellikle yasal bir zeminde uygulanmakla birlikte anayasa ve politik anlaşma şeklinde de uygulanmaktadır. Örneğin, Polonya ve İsviçre mali kuralları anayasal bir temele dayandırırken Danimarka, Estonya, Finlandiya ve İsveç gibi ülkeler politik anlaşmaya dayandırmaktadır.

Tablo 8: Mali Kuralların Uluslararası Karşılaştırılması

Ülkeler	Kural / Amaç Türü	Planlanan Süre	Kapsamı	Yasal Temeli
Avrupa Ülkeleri				
Danimarka	Yapısal Bütçe Dengesi	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
Estonya	Bütçe Dengesi	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
	Gelirin Yüzdesinde Borç	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
Finlandiya	Bütçe Dengesi	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
	Bütçe Dengesi	Çok Yıllı	Yerel Yönetim	Kanun
	GSYİH'nin Yüzdesinde Borç	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
Fransa	Altın Kural	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
Litvanya	Net Borçlanma Tavanı	Yıllık	Merkezi Yönetim	Kanun
	Bütçe Dengesi	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
Hollanda	Harcama Tavanı	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Koalisyon Anlaşması
Polonya	GSYİH'nin Yüzdesinde Borç	Yıllık	Merkezi Yönetim	Anayasa
Slovakya	Gelirin Yüzdesinde Borç	Yıllık	Yerel/Bölgesel Yönetim	Kanun
Slovenya	GSYİH'nin Yüzdesinde Borç	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Koalisyon Anlaşması
	Borç Tavanı	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
İspanya	Bütçe Dengesi	Konjonktür Boyunca	Merkezi Yönetim	Kanun
	Borç Tavanı	Yıllık	Bölgesel Yönetim	Kanun
	Gelirin Yüzdesinde Borç	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
İsveç	Ortalama Bütçe Açığı	Konjonktür Boyunca	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma

İsviçre	Bütçe Dengesi-Borç Fren Kuralı	Konjonktür Boyunca	Merkezi Yönetim	Anayasa
İngiltere	Altın Kural	Konjonktür Boyunca	Merkezi Yönetim	Kanun
	GSYİH' nin Yüzdesinde Borç	Konjonktür Boyunca	Merkezi Yönetim	Kanun
Diğer Ülkeler				
İsrail	Açık ve Harcama Tavanları	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Kanun
Avustralya	Bütçe Dengesi ve Borç Tavanı	Konjonktür Boyunca	Merkezi Yönetim	Kanun
Brezilya	Gelirin Yüzdesinde Borç	Yıllık	Merkezi ve Yerel Yönetim	Kanun
Kolombiya	Gelirin Yüzdesinde Borç	Yıllık	Merkezi ve Yerel Yönetim	Kanun
Hindistan	Altın Kural	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Kanun
Yeni Zelanda	Operasyonel Denge	Konjonktür Boyunca	Merkezi Yönetim	Kanun

Kaynak: Debrun vd., 2008: 9.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
DÜNYADA MALİ KURAL UYGULAMALARI

Dünyada hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler mali disiplinlerini gerçekleştirmek amacıyla mali kurallar uygulamaktadır. Özellikle 1990 yılından sonra artış gösteren mali kural uygulamaları her ülkede farklılık göstermektedir. Günümüzde mali kurallar, planlama ve uygulama açısından oldukça çeşitlidir. Avustralya, Kanada eyaletleri, Yeni Zelanda, İngiltere gibi Anglo-Sakson ülkeleri şeffaflık uygulaması üzerine daha önem verirken, Avrupa kıtası ve Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Peru, Hindistan gibi gelişmekte olan ülkeler performans göstergelerinde sayısal değerlere daha çok itibar etmektedir (Kopits, 2001: 5). Bu bölümde Amerika Birleşik Devletleri, Avrupa Birliği, Yeni Zelanda, Japonya, Brezilya, Arjantin, Peru ve Avustralya'da uygulanan mali kurallara değinilecektir.

4.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Mali Kural Uygulamaları

4.1.1. Federal Düzeyde Mali Kural Uygulamaları

ABD'de mali kural uygulamaları eski dönemlere kadar uzanmakla birlikte özellikle 1980'li yıllardan sonra Anayasal İktisat kapsamında hızlı bir artış yaşanmıştır. 1930'lu yıllardan beri hem federal düzeyde hem de eyaletler düzeyinde denk bütçe sağlanması konusunda yasal ve anayasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler, 1980 yılından sonra aşırı derecede artış gösteren bütçe açıkları ve kamu borçları nedeniyle daha çok gündeme gelmiştir.

ABD'de Federal bütçe, uzun yıllar boyunca, harcama yetkisinin anayasal düzeyde sınırlandırılmasına dayalı kurallar ile hükümetin ancak durgunluk ve savaş dönemlerinde borçlanmasına izin veren informel kurallar olmak üzere iki temel kural etrafında sınırlandırılmıştır. Ancak, 1969 yılından itibaren yeni hizmet türleri ve transfer ödemeleri federal harcamalarda artışlar yaşanmasına sebep olmuş ve bunun sonucunda da giderek artan bütçe açıkları kamu borcunun artmasını beraberinde getirmiştir. Mali anayasanın ihlali olarak nitelendirilebilecek bu olumsuz gelişmenin altında yatan sebepler olarak Büyük Dünya Bunalımı ve bunun ardından uygulamaya koyulan New Deal Programı görülmektedir (Şahin, 2010: 237).

ABD'de federal düzeyde ilk yasal düzenleme, 24 Nisan 1917 tarihli Tahvil Kanunu'dur (The Liberty Bond Act). Bu kanun ile Birinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan ilave finansman ihtiyaçlarına karşılık olarak hükümetin ihtiyari borçlanma yetkisinin sınırlandırılması amaçlanmıştır. Kanun kapsamında, brüt borç stokuna nominal bir sınır getirilmiştir (Kaya, 2009: 52).

ABD Anayasası'nda henüz "denk bütçe ilkesi" yer almamasına rağmen, çeşitli yıllar itibarıyla, bütçe açığının kapatılması yönünde denk bütçe kuralının uygulamaya geçirilmesi için adımlar atılmıştır. Ulusal düzeyde, bütçe açıklarının azaltılmasına yönelik kurallar 1980'li yıllara kadar uzanmaktadır. ABD'de "anayasal denk bütçe" kuralı kapsamında ilk deneme 1982 yılında yapılmış; ancak, Senato'dan geçen değişiklik tasarısı, Kongre'de kabul edilmemiştir (Güngör, 2011: 100).

1985 yılında Phil Gramm, Warren B. Rudman and Ernest F. Hollings tarafından önerildiği için daha çok Gramm-Rudman-Hollings Yasası olarak bilinen Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Yasası (Balanced Budget And Emergency Deficit Control Act) ABD başkanı Reagan tarafından imzalandı ve kongreden geçti. Birkaç defa değişikliğe uğrayan bu yasanın orijinali, 1986 yılından sonra giderek azalan bütçe açığı hedeflerini 1991 yılında dengeli bir bütçe ile sonuçlanması üzerine kuruluydu (Rosen, 2002: 131). 1991 yılında denk bütçe sağlanacak şekilde yıllık açık hedeflerinin belirlenmesini ve eğer kongre ve başkan her yıl için tespit edilen açık hedefi kapsamındaki bir bütçede anlaşmaya gidemezlerse, harcamaların otomatik olarak bir formül yoluyla kısılmasını öngören bu yasanın otomatik kesintilerin gerçekleştirilebilmesine ilişkin usuller, 1987 yılında anayasaya aykırı bulunmuştur (Dileyici, 2005: 158).

Yasanın, hem otomatik kesintilerinin anayasa aykırılık taşıması hem de yasada belirlenen hedeflere ulaşılamaması üzerine yasa, 1987 yılında revize edilmiştir. Ancak, yasanın her iki uygulaması da hedeflerin gerçekçi bir şekilde belirlenememesi ve gerekli kesintilerin yapılamaması üzerine başarısız olmuştur.

Gramm-Rudman-Hollings Yasası ile istenilen sonuçlara ulaşılamaması üzerine bu yasa, 1990 yılında Bütçe Uygulama Yasası (Budget Enforcement Act) ile değiştirildi. Bu yasanın odak noktası, açık hedeflerinden ziyade harcama ve gelir hedefleri üzerinde durmasıdır (Rosen, 2002: 131). Bu yasa, bütçe uygulaması için iki yönlü bir prosedürel yaklaşıma odaklanmıştır: zorunlu olmayan harcamaların sınırlandırılması ile yeni harcamaları ve gelir yasasını kontrol etmek için pay-as-you-go (PAYGO) prosedürlerinin uygulanması (Lynch, 2011: 8). ABD kamu mali sınıflandırılmasında savunma-güvenlik, ulusal ve uluslararası harcamalar zorunlu olmayan harcamaları oluşturmaktadır. Zorunlu harcamaları ise sosyal güvenlik, sağlık, sosyal yardım, emeklilik ve özürlü bakım hizmetleri gibi sınırlandırılması güç olan ve esnek olmayan harcamalar oluşturmaktadır (Kaya, 2009: 54). PAYGO sistemi ile yeni bir harcama veya vergilerde azalış getirilmesi durumunda diğer harcamalarda kesintiye gidilmesi veya yeni vergilerin ihdas edilmesi benimsenmiştir (Sakal, 2003: 73-74).

Doğrudan harcamaları artıran veya gelirleri azaltacak olan herhangi bir yeni yasa, diğer bir yasa ile dengelenmiş olacak ve böylece net açık artmamış olacaktır. PAYGO, zaten yürürlükte olan gelir yasasını ve herhangi bir doğrudan harcamanın etkilerini kontrol etmeyi amaçlamamıştı (Lynch, 2011: 10).

1990-1995 dönemi için uygulanması planlanan Bütçe Uygulama Yasası, 1993 tarihinde Omnibus Bütçe Uzlaştırma Yasası (Omnibus Budget Reconciliation Act) ile revize edilmiş ve 1998 yılına kadar uzatılmıştır (Günay, 2007: 155).

Aşağıdaki tabloda, ABD'de yürürlüğe giren Gramm-Rudman-Hollings Yasası ve Bütçe Uygulama Yasası'nda öngörülen bütçe açıklarının orijinal ve revize edilmiş hedefleri ile gerçekleşen bütçe açıklarına yer verilmiştir.

Tablo 9: ABD'de Bütçe Açığı Limitleri (Milyar Dolar)

Yıllar	GRH1 (Orijinal Hedef)	GRH2 (Revize Hedef)	BEA1 (Orijinal Hedef)	BEA2 (Revize Hedef)	Gerçekleşen
1986	172	-	-	-	221
1987	144	-	-	-	150
1988	108	144	-	-	155
1989	72	136	-	-	153
1990	36	100	-	-	220
1991	0	64	-	-	270
1992	-	28	360	-	290
1993	-	0	292	-	327
1994	-	-	162	345	203
1995	-	-	122	354	193

Kaynak: Günay, 2007: 155.

Tabloda görüldüğü üzere, yasalarda öngörülen bütçe açıkları hedeflerine ulaşılamamıştır. 1986 yılında 172 milyar dolar olarak hedeflenen bütçe açığı 49 milyar dolarlık bir sapma ile 221 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. 1990 yılına kadar revize edilen bütçe açıkları az da olsa hedeflerine ulaşmıştır. 1990 yılında ise 36 milyar olarak hedeflenen bütçe açığı revize edilerek 100 milyar dolara çıkarılmış ama 220 milyar dolarlık bir açık oluşmuştur. BEA yasası ile 1992 yılında 28 milyar dolar olarak öngörülen açık hedefi daha sonra 360 milyar dolara revize edilmiş, gerçekleşen açık ise 290 milyar dolar olmuştur. Bütçe açığı öngörülmeyen 1993 yılı hedeflerinde revizyona gidilerek açık hedefi 292 milyar dolar olarak belirlenmiş ve mali yılsonunda 327 milyar dolar bütçe açığı oluşmuştur. 1994 ve 1995 yılları revize edilen bütçe açığı hedeflerinden daha az açık oluşmuştur.

4.1.2. Eyaletler Düzeyinde Mali Kural Uygulamaları

ABD'de federal devletten ayrı olarak eyaletler düzeyinde de mali kurallar uygulanmaktadır. ABD eyaletlerinin çoğunda denk bütçe kuralının yanında vergi ve harcama sınırlamaları ile kamu borçlarının sınırlandırılmasına yönelik yasal ve anayasal kurallar uygulanmaktadır. İlk defa 1973 yılında California'da uygulanan vergi ve harcama sınırlamaları, 1978 yılında Arizona, Delaware, Hawaii, Michigan, Tennessee ve Texas eyaletlerine ve ilerleyen yıllarda diğer eyaletlerde uygulamaya geçirilmiştir (Aktan vd., 2010b: 106).

ABD'de yasama organı, planlanan kaynak aktarımlarının gerçekleştirilmesinde harcamalara sınır koyma ya da bütçe üst sınırı oluşturma yetkisine sahiptir ve eyaletlerin çoğunda bu sınırlamalara gereksinim duyulmaktadır. Bu çerçevede, eyaletlerin para basma yetkileri olmadığından, bütçenin iyi yönetilememesi durumunda federal hükümet tarafından içinde bulundukları zor durumdan kurtarılmayı beklemektense göç yolunu seçmektedirler. Bu durumun oluşmaması için de uygulamada sert sınırlamalarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu kapsamda birçok eyalet, bütçe denkliğinin sağlanması, dönem sonunda oluşan açıkların hızlı bir şekilde kapatılması ve sonraki yıla devir uygulamasının kaldırılması gibi sınırlamalar getirmiştir (Koşar, 2010: 125).

Aşağıdaki tabloda, ABD eyaletlerindeki vergi ve harcama sınırlamaları gösterilmiştir. Tabloda görüldüğü üzere, ABD eyaletlerinde farklı yıllarda yasal ve anayasal düzeyde uygulanan vergi ve harcama sınırlamaları birçok faktöre bağlı olarak oluşturulmaktadır. Bu faktörler; enflasyon, nüfus artışı, kişisel gelir, tahmini harcama ve gelir seviyesi, geçmiş yıl ödenekleri, vergi yükü gibi faktörlerdir. Harcama veya gelir düzeyinde sınırlama getiren eyaletlerin yanında Delaware eyaleti gibi her iki sınırlamayı da getiren eyaletler bulunmaktadır.

Tablo 10: ABD Eyaletlerinde Vergi ve Harcama Sınırlamaları

Eyalet	Uygulama Yılı	Yasal (Y)/ Anayasal (A)	Sınırlama Türü Harcama (H) Gelir (G)	Sınırlamanın Temel Özelliği
Alaska	1982	A	H	Nüfus ve enflasyondaki artışa göre yıllık olarak belirlenmektedir.
Arizona	1978	A	H	Eyalet toplam kişisel gelirinin % 7.41'den fazla olamaz.
California	1979	A	H	Yıllık toplam harcama tutarı nüfus ve kişi başına düşen gelire bağlıdır.
Colorado	1991	Y	H	Eyalet toplam kişisel gelirinin %5'i ya da önceki yıl ödeneğinin %6'sı üzerinde olması ile sınırlıdır.
Connecticut	1991	Y	H	Eyalet kişisel gelir toplamının 5 yılık ortalaması veya bir önceki yıl enflasyon artışından büyük olan ölçüsünde sınırlıdır.
Delaware	1978	A	G + H	Harcamalar gelir tahminin % 98'i sınırlıdır.
Florida	1994	A	G	Gelir, son 5 yılın eyalet kişisel gelir büyüklüğünün ortalaması ölçüsünde sınırlıdır.
Hawaii	1978	A	H	Son üç yıl kişisel gelir ortalamasından daha az olmalıdır.
Idaho	1980	Y	H	Eyalet toplam kişisel gelirinin % 5.33'ünü aşamaz.
Indiana	2002	Y	H	Harcama miktarı iki yıllık periyotlar için belirlenen formüle göre hesaplanır.
Iowa	1992	Y	H	Belirlenen tahmini gelirin % 99'u ile sınırlıdır.
Louisiana	1993	Y	H	Harcamalar 1992 ödenekleri + Eyalet yıllık kişi başına gelir büyüklüğü ile sınırlıdır.
Maine	2005	Y	H	10 yıllık kişisel gelir ortalaması veya azami % 2.75 oranı ile sınırlıdır. Formül eyalet vergi yükü değişimine bağlıdır.
Massachusets	1986	Y	G	Ortalama 3 yıllık eyalet gelir toplamını aşamaz. Devlet alımlarındaki artış +%2 ile sınırlıdır.
Michigan	1978	A	G	Geçmiş yıl eyalet kişisel gelirinin % 9.49'unun üzerinde % 1'lik bir artış ile sınırlıdır.
Mississippi	1982	Y	H	Tahmini gelirin % 98'i ile sınırlıdır. Yasal sınır meclis oy çokluğu ile değiştirilebilir.

Missouri	1980	A	G	Geçmiş yıl eyalet toplam gelirinin % 5.64'ü ile sınırlıdır.
Montana	1981	Y	H	Eyalet kişisel gelirine bağlı bir endeksle sınırlıdır.
Nevada	1979	Y	H	Harcama teklifleri, eyalet nüfusu ve enflasyon oranındaki 2 yıllık büyüme ile sınırlıdır.
New Jersey	1990	Y	H	Eyalet kişisel geliri ile sınırlıdır.
North Carolina	1991	Y	H	Eyalet kişisel gelirinden daha az veya % 7 ile sınırlıdır.
Ohio	2006	Y	H	Enflasyon ve nüfus artışının % 3.5'i veya üzeri ile sınırlıdır.
Oklahoma	1985	A	H	Harcamalar yıllık büyümenin % 12'si olarak enflasyon için sınırlandırılmaktadır.
Oregon	2000	A	G	Gelir tahmininin % 2'den fazla olan kısmı mükelleflere ger ödenir.
Rhode Island	1992	A	H	Tahmini gelirin % 98'si ile sınırlıdır.
South Carolina	1980	A	H	Eyalet geçmiş yıl toplam kişisel gelirlerin % 9.5'i veya kişisel gelir ortalamasından büyük olan ile sınırlıdır.
Tennessee	1978	A	H	Eyalet toplam kişisel gelir büyüklüğü ile sınırlıdır.
Texas	1978	A	H	2 yıllık ödenekler eyalet toplam kişisel gelir büyüklüğü ile sınırlıdır.
Utah	1989	Y	H	Nüfus ve enflasyon büyüklüğünü içeren bir formül ile sınırlıdır.
Washington	1993	Y	H	Geçmiş 3 yıl enflasyon ortalaması + nüfus büyüklüğü ile sınırlıdır.
Wisconsin	2001	Y	H	Kişisel gelir büyüklüğü oranında sınırlıdır.

Kaynak: Koşar, 2010: 134.

4.2. Avrupa Birliği'nde Mali Kural Uygulamaları

AB ülkelerinde, ekonomik ve mali dengenin sağlanması amacıyla mali kurallar uygulanmaktadır. AB'de mali kuralların temelini, 1992 tarihinde kabul edilen "Maastricht Antlaşması" ile 1997 tarihinde kabul edilen "İstikrar ve Büyüme Paktı" oluşturmaktadır.

4.2.1. Maastricht Antlaşması

Maastricht Antlaşması, Avrupa Ekonomik ve Para Birliği (EBP)'ne katılmak isteyen ülkelerin uymak zorunda olduğu yakınlaşma kriterlerini içermektedir. Söz konusu anlaşmanın maliye politikası açısından temel amacı, diğer ülkeleri olumsuz bir

şekilde etkileyecek mali krizleri önlemek amacıyla üye ülkelerde mali disiplini sağlamaktır (Kennedy ve Robbins, 2001: 6). 7 Şubat 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Antlaşma ile görüş birliğine varılan hususlar şu şekildedir (Özpençe, 2009: 114-115):

- Ekonomik ve Parasal Birliğin tamamlanması,
- Topluluk içinde nispeten fakir kalmış ülkelere yardım fonu,
- Ortak dış politika,
- Ortak savunma ve güvenlik politikası,
- Federalizm yerine sıkı birlik,
- Sosyal konular,
- Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin arttırılması,
- Ortak vize uygulaması.

AB'nin bütünleşme sürecinde en kapsamlı aşama olan EBP, kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı ile birlikte üye devletlerin ulusal para birimleri arasında sabitleştirilmiş kurlar ve nihai olarak tek para biriminin kabulünü ve üye ülkelerin para politikası yetkilerinin yeni oluşturulacak bir "Avrupa Merkez Bankası"na devredilmesini hedef olarak belirlemiştir (Dileyici, 2005: 153).

Ekonomik ve parasal birlik hedefine öngörüldüğü gibi üç aşamada ulaşılması amaçlanmıştır (Seyidoğlu, 2003: 541-542):

Birinci Aşama: 1 Temmuz 1990'da başlayıp 31 Aralık 1993'te son bulan birinci aşamada, sermaye hareketlerine serbestlik sağlanması ve üye ülkelerin ekonomi ve maliye politikalarını birbirine yakınlaştırması amaçlanmıştır.

İkinci Aşama: 1 Ocak 1994 başlayan ikinci aşama, 1 Ocak 1999'da ekonomik ve parasal birliğin uygulanmaya konduğu üçüncü aşamaya geçilmesi ile tamamlanmıştır. İkinci aşamada, bir Avrupa Para Enstitüsü kurulması ve bu kurumun, özerk biçimde topluluk politikasını yönlendirmesi yönünde çalışmalar yapacak Avrupa Merkez Bankası'na dönüştürülmesi amaçlanmıştır. Bu aşamayla birlikte üye ülkelerde kamu açıklarının merkez bankaları tarafından finanse edilmesine engel olunmuş ve parasal politikalar daha yakından izlenmeye başlanmıştır.

Üçüncü Aşama: 1 Ocak 1999 tarihinde ekonomik ve parasal birliğin son aşaması olan üçüncü aşamaya, 1995 yılında Madrid Zirvesi'nde Maastricht kriterlerine uyum sağladığına karar verilen 11 ülkenin (Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İspanya, Portekiz, İrlanda, Avusturya, Finlandiya) katılımıyla geçilmiştir.

Maastricht Antlaşması ile EBP'ye dâhil olmak isteyen ülkeler için "yakınlaşma kriterleri" adı altında bazı kriterler kabul edilmiştir. Bu kriterler şunlardır:

- Birliğe üye ülkelerin bütçe açıkları GSYİH'nin % 3'ünü aşmamalıdır.
- Üye ülkelerin devlet borçları GSYİH'nin % 60'ını geçmemelidir.
- Herhangi bir üye ülkenin yıllık ortalama enflasyon oranı, AB'de en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin enflasyon oranları ortalamasının 1,5 puandan fazla olmamalıdır.
- Herhangi bir üye ülkenin uzun vadeli devlet tahvili faiz oranı, en düşük faiz oranına sahip üç üye ülkenin faiz oranları ortalamasını 2 puandan fazla geçmemelidir.
- Üye ülke paraları Avrupa Para Sistemi Döviz Kuru Mekanizmasına dâhil olmalı ve ulusal paranın döviz değişim oranı son iki yılda normal dalgalanmaya bırakılmalı ve devalüe edilmeksizin kur mekanizması içindeki değer değişimi (+/-) % 15'i geçmemelidir.

Yakınlaşma kriterleri ile birlik içerisinde mali ve parasal disiplinin sağlanması amaçlanmıştır. Dolayısıyla ilk iki kriter mali disiplin, diğer kriterler ise parasal disiplinin sağlanması amacı ile oluşturulmuştur.

Maastricht Antlaşması ile belirlenen yakınlaşma kriterleri, kamu yatırımlarının tarihi ortalaması baz alınarak oluşturulmuştur. AB'de kamu yatırımları GSYİH'nin % 3'ü seviyesindedir ve burada geleneksel kamu maliyesinin altın kuralı uygulanmıştır. Borçlanmaya ancak sermaye harcamaları sınırları içinde izin verilmektedir. Dolayısıyla, Maastricht kriterleri cari harcamalar bazında denk bütçe kuralı olarak görülebilir. Bu, anayasal bir hüküm olarak tanımlanmasa da bir ekonomik anayasa kuralı (mali kural) olarak kabul edilebilir (Güngör, 2011: 85-86).

Üye ülkelerin, Maastricht kriterlerini yerine getirmemeleri durumunda nitelikli çoğunluk ile Anlaşma'da öngörülen yaptırımlardan biri veya hepsi uygulanacaktır. Bu yaptırımlar şunlardır (Özpençe, 2009: 116):

- Üye ülkelerin bonolarının sağlıklı olmadığı yönünde bir bildiri yayınlanması,
- Avrupa Yatırım Bankası'nın (AYB) ilgili ülkeye borç vermemesi,
- Aşırı bütçe açığının raporlanmasını takiben, 10 ay içinde, ceza tutarının öncelikle Komisyon nezdinde faizsiz bir hesaba yatırılması,

- Alınan önlemlere rağmen bütçe açığının iki yıl içinde düzeltilmemesi halinde üye devletin yatırdığı tutarın para cezasına dönüştürülmesi,
- Uyum kriterlerinde öngörülen % 3'lük referans değerden sapmaya bağlı olarak GSYİH'nin % 0,2 ile % 0,5'i arasında bir ceza uygulanması.

4.2.2. İstikrar ve Büyüme Paktı

AB'de mali kuralların temelini oluşturan diğer bir uygulama, İstikrar ve Büyüme Paktı' (İBP) dır. Maastricht kriterlerini güçlendirmek ve ülkelerin mali disiplinlerini sürdürmek amacıyla 1997 yılında kabul edilen İBP, 1999 yılında yürürlüğe girmiştir. İBP, Maastricht Anlaşması'nın borç ve bütçe açığı kurallarına ilave olarak, % 3 oranındaki açık limiti içinde kalarak, otomatik mali stabilizatörlerin işleyişine izin vermek için yeterli esnekliği sağlamak amacıyla üye ülkelerin orta vadeli bütçe pozisyonlarını dengeye getirecek veya fazla verecek hedefler belirlemeyi gerektirmektedir (Kennedy ve Robbins, 2001: 6-7). İBP ile Maastricht kriterlerindeki % 3 oranındaki mali kuralın yanında ülkelerin denk bütçe veya bütçe fazlasına yönelik bir mali kural getirilmiştir.

Parasal birlik içerisinde yer alan üye ülkelerde bütçe disiplininin kontrolünü sağlamak amacı taşıyan İBP'nin temel ilkeleri, 13-14 Aralık 1996 tarihlerinde gerçekleştirilen Dublin Zirvesi'nde kabul edilmiştir. İBP, ekonomik ve parasal birlik içerisinde ulusal maliye politikalarının uyumunu sağlamayı kurala bağlamaktadır. İBP ile üye ülkeler, maliye politikalarının uyumunu sağlayarak, parasal birliğin uyum içinde işlemesini garanti altına almışlardır (Aysu, 2010: 218).

Maastricht Antlaşması, daha çok birliğe girmenin koşulu olarak kabul edilirken İBP, bütçe disiplinini Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği'nin kalıcı özelliği haline getirmeyi amaçlamaktadır (Günaydın ve Eser, 2010: 70).

Paktın iki temel unsuru bulunmaktadır (Özpençe, 2009: 117);

1- GSYİH'nin % 3 sınırını aşmasından önce bütçedeki sapmaları belirleyip düzeltmek için önleyici (erken uyarı sistemi),

2- Aşırı açıklardan kaçınmak veya açıkların hızlı bir şekilde önlenmesi için baskı yaratıcı caydırıcı kurallar seti.

Almanya ve Fransa'nın 2002 yılında % 3 oranındaki açık limitini aşmalarına rağmen ceza mekanizmasının işletilmemesi üzerine 2005 yılında İBP'de değişikliklere gidilmiştir. Bu değişiklikler şunlarıdır (Aysu, 2010: 219):

- % 3 oranındaki bütçe açığı ve % 60 oranındaki borç oranı korunmuş; orta vadede hedef, denk bütçe ilkesi olmuştur. Ancak, ülkelerin borç seviyeleri, kamu

yatırımlarının durumları ve potansiyel büyümeleri orta vadeli hedefin belirlenmesinde dikkate alınmıştır.

- Ülkeler her yıl yapısal bütçe açıklarını GSYİH'nin % 0,5'i oranında azaltacaklardır. Ancak, potansiyelin üzerinde ve hızlı bir büyüme eğilimi bulunan ülkeler bu orandan daha fazla; potansiyelin altında ve yavaş büyüyen ülkeler ise bu orandan daha az kısıntı uygulayacaklardır.
- Yeni kurallara göre % 3 limitini aşan ülkeler şu durumlarda cezai mekanizmadan muaf olacaklardır:

- % 3 limitinin "geçici" ve "limite yakın" olması koşuluyla aşılmasına izin verilmektedir.
- Sınırı aşan ülkeler, bu durumun gerekçelerini içeren bir rapor hazırlayacak ve AB Konseyi, gerekli görürse, mali yaptırım uygulayabilecektir.
- Limiti aşan ülkelere % 3'ün altına inmeleri için verilen süre 1 yıldan 2 yıla çıkarılmıştır. Olağandışı durumlarda ise süre 2 yıl daha uzatılabilecektir.

4.2.3. Avrupa Birliği'nde Mali Kural Çeşitleri

AB ülkelerinde, Maastricht Antlaşması ve İBP'de belirlenen kriterlerin yanında farklı türde sayısal mali kurallar uygulanmaktadır. Sayısal mali kuralların önemli bir kısmı merkezi hükümet için getirilmiştir. Son dönemlerde ise sayısal mali kuralların sosyal güvenlik kuruluşlarını da kapsadığı ve böylece genel yönetimin de kurallara bağlandığı görülmektedir. Bu gelişme, yaşlı kıtanın artan sosyal güvenlik harcama baskısına verilen bir tepki olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, AB düzeyinde mali kurallar, genel yönetim üzerine konan bütçe açığı ve kamu borç stoku sınırlamaları şeklinde uygulanmaktadır. AB'de mali kuralların ulusal düzeyde gündem oluşturması kısmen 1990 sonrası yaşanan genişleme süreciyle ilişkilidir (Bali ve Çelen, 2007: 93).

Tablo 11'de, AB ülkelerinde hedef olarak seçilen mali kurallar yer almaktadır. Tabloda görüldüğü üzere AB'de 67 mali kuralın 26'sı bütçe dengesi kuralları, 18'i borç kuralları, 17'si harcama kuralları ve 6'sı gelir kurallarına yöneliktir. En fazla uygulama alanı bulan bütçe dengesi kuralları içerisinde denk bütçe kuralı başı çekmekte, onu nominal tavan ve altın kural izlemektedir. Borç kurallarında geri ödeme kapasitesine ilişkin borç tavanı en fazla uygulanan mali kural olarak karşımıza çıkmaktadır. Nominal borç tavanı ve GSYİH'nin yüzdesi olarak belirlenen borç tavanı, borç kuralları ile ilgili tercih edilen mali kurallardır. Toplam mali kuralların dörtte birini oluşturan harcama kuralları nominal ve reel harcama tavanı ile nominal ve reel harcama büyüme oranı

biçiminde uygulanmaktadır. Toplam mali kuralların içerisinde en az paya sahip olan gelir kurallarında ise en fazla uygulanan mali kural türü gelir fazlalarının tahsisidir.

Tablo 11: AB'de Hedef Olarak Seçilen Mali Kurallar

Bütçe Dengesi Kuralları	Altın Kural (5)	Denk Bütçe Kuralı (10)	Nominal Tavan (7)	GSYİH'nin Yüzdesi Olarak Tavan (1)	Yapısal Açıdan Kurallar (3)	Toplam (26)
Borç Kuralları	Nominal Borç Tavanı (5)	GSYİH'nin Yüzdesi Olarak Borç Tavanı (3)	Geri Ödeme Kapasitesine İlişkin Borç Tavanı (8)	Diğer (2)		Toplam (18)
Harcama Kuralları	Nominal Harcama Tavanı (5)	Reel Harcama Tavanı (2)	Nominal Harcama Büyüme Oranı (4)	Reel Harcama Büyüme Oranı (3)	Diğer (3)	Toplam (17)
Gelir Kuralları	GSYİH'nin Yüzdesi Olarak Vergi Yükü (0)	Vergi Oranları İle İlgili Kurallar (1)	Gelir Fazlalarının Tahsisi (4)	Diğer (1)		Toplam (6)

Kaynak: Public Finances in EMU, 2009: 90.

AB ülkelerinde bu kuralların benimsenmesi mali düzenlemeleri de beraberinde getirmiş ve bu kurallar sayesinde avro bölgesinde 1993 yılında % 6 seviyesinde olan bütçe açığı, 1999 yılının sonunda % 1'in altına düşmüş; 1970'li yılların ortalarından beri artış eğilimi gösteren kamu borcu düşme eğilimine girmiştir (Şahin, 2010: 241). Ancak, 2007 yılı ortalarında ABD'de başlayan mortgage (konut kredisi) krizi AB'yi derinden etkilemiş ve 2009 yılında % 4,3 oranında ekonomik küçülme yaşanmıştır. Küresel kriz, üye ülkelerde bütçe açıklarının artmasına ve % 3'lük kriterin aşılmasına ve dolayısıyla mali disiplinden tavizler verilmesine neden olmuştur. Aşağıdaki tablo, AB ülkelerinde krizin başlangıç yılı olan 2007 yılından 2012 yılına kadar olan bütçe açıklarının GSYİH'ye oranını göstermektedir.

Tablo 12: AB Ülkelerinde Bütçe Dengesi / GSYİH (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AB 28 ülke	:	:	-6.9	-6.5	-4.4	-3.9
AB 27 ülke	-0.9	-2.4	-6.9	-6.5	-4.4	-3.9
Euro Bölgesi 17 ülke	-0.7	-2.1	-6.4	-6.2	-4.2	-3.7
Euro Bölgesi 16 ülke	-0.7	-2.1	-6.4	-6.2	-4.2	-3.7
Belçika	-0.1	-1.0	-5.6	-3.7	-3.7	-4.0
Bulgaristan	1.2	1.7	-4.3	-3.1	-2.0	-0.8
Çek Cumhuriyeti	-0.7	-2.2	-5.8	-4.7	-3.2	-4.4
Danimarka	4.8	3.2	-2.7	-2.5	-1.8	-4.1
Almanya	0.2	-0.1	-3.1	-4.2	-0.8	0.1
Estonya	2.4	-2.9	-2.0	0.2	1.1	-0.2
İrlanda	0.2	-7.4	-13.7	-30.6	-13.1	-8.2
Yunanistan	-6.5	-9.8	-15.7	-10.7	-9.5	-9.0
İspanya	2.0	-4.5	-11.1	-9.6	-9.6	-10.6
Fransa	-2.7	-3.3	-7.5	-7.1	-5.3	-4.8
Hırvatistan	:	:	-5.3	-6.4	-7.8	-5.0
İtalya	-1.6	-2.7	-5.5	-4.5	-3.8	-3.0
Güney Kıbrıs	3.5	0.9	-6.1	-5.3	-6.3	-6.4
Letonya	-0.4	-4.2	-9.8	-8.1	-3.6	-1.3
Litvanya	-1.0	-3.3	-9.4	-7.2	-5.5	-3.2
Lüksemburg	3.7	3.2	-0.7	-0.8	0.1	-0.6
Macaristan	-5.1	-3.7	-4.6	-4.3	4.3	-2.0
Malta	-2.3	-4.6	-3.7	-3.5	-2.8	-3.3
Hollanda	0.2	0.5	-5.6	-5.1	-4.3	-4.1
Avusturya	-0.9	-0.9	-4.1	-4.5	-2.5	-2.5
Polonya	-1.9	-3.7	-7.5	-7.9	-5.0	-3.9
Portekiz	-3.1	-3.6	-10.2	-9.8	-4.3	-6.4
Romanya	-2.9	-5.7	-9.0	-6.8	-5.6	-3.0
Slovenya	0.0	-1.9	-6.3	-5.9	-6.3	-3.8
Slovakya	-1.8	-2.1	-8.0	-7.7	-5.1	-4.5
Finlandiya	5.3	4.4	-2.5	-2.5	-0.7	-1.8
İsveç	3.6	2.2	-0.7	0.3	0.2	-0.2
İngiltere	-2.8	-5.0	-11.4	-10.1	-7.7	-6.1

Kaynak: Eurostat Database

:=not available

Tabloda, AB'de 2007 yılından itibaren bütçe açıklarının GSYİH'ye oranının giderek arttığını, küresel krizin yoğun bir şekilde hissedildiği 2009 yılında oranın zirve yaptığını, 2009 yılından sonra nispeten iyileşmeler yaşandığını ancak % 3 olan mali kural ilkesinden uzaklaşıldığını görmekteyiz. 2009 yılında % -6.9 olan AB ortalaması 2012 yılında % -3.9 seviyesine gerilemiş olsa da Maastricht kriteri tutturulamamıştır. Ülkeler bazında baktığımızda, 2012 yılı itibariyle % 3'lük kriterde başarılı olan ülkeler

arasında Bulgaristan, Almanya, Estonya, İtalya, Letonya, Lüksemburg, Macaristan, Avusturya, Romanya, Finlandiya ve İsveç öne çıkmaktadır. Hatta, Almanya bütçe açığından ziyade bütçe fazlası veren tek ülkedir. Almanya, 2010 yılındaki % -4.8 oranındaki bütçe açığından sonra toparlanma evresine girmiş ve 2012 yılını % 0.1 oranında bütçe fazlasıyla kapatmıştır. Bütçe açığı seviyesinde en kötü durumda olan ülkeler arasında İrlanda, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Güney Kıbrıs ve İngiltere yer almaktadır. İspanya % -10.6 oranındaki bütçe açığı ile birlik içerisinde en kötü durumda olan ülkedir. 2007 yılında % 2.0 oranında bütçe fazlası veren İspanya ekonomisi, bu yıldan sonra açık vermeye başlamış ve açıkları 2009 yılında % 11.1 oranına çıkmış ve 2012 yılında % 10.6 seviyesine gerilemiştir. Yunanistan'ın bütçe açıkları 2009 yılında % -15,7 seviyesine kadar çıkmış ve sonradan yaşanan nispeten iyileşmeler ile 2012 yılında % -9.0 seviyesine kadar gerilemiştir. İrlanda'nın bütçe açıklarında ise sert iniş ve çıkışlar yaşanmıştır. Şöyle ki; 2007 yılında bütçe fazlası olan ekonomide, bütçe açıkları 2009 yılında % -13.7, 2010 yılında % -30.6, 2011 yılında % -13.1 ve 2012 yılında % -8.2 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Küresel kriz, AB ülkelerinde bütçe açıklarının yanında borçlanma seviyelerini de artırmış ve ülkelerin borç / GSYİH oranlarını yükseltmiştir. Krize karşı maliye politikalarını gevşeten ülkeler, borçlanmada % 60 oranındaki mali kuraldan giderek uzaklaşmışlardır. Bu durum, aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tabloda görüldüğü üzere, 2007 yılından sonra AB ülkelerin hemen hemen tamamında borç stoku oranları artış göstermiş ve 2012 yılında ortalama % 85.1 seviyesine yükselmiştir. Maastricht kriteri olan % 60 kuralı bakımından en iyi durumda olan ülkeler arasında % 9.8 oranı ile Estonya, % 18.5 oranı ile Bulgaristan ve % 21.7 oranı ile Lüksemburg göze çapmaktadır. AB içerisinde borç / GSYİH oranı en yüksek olan ülkeler arasında ise Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İrlanda yer almaktadır. Bu ülkelerden Yunanistan, 2012 yılı itibariyle % 156 oranındaki borç stoku oranı ile başı çekmektedir. Yunanistan'ın 2007 yılındaki % 107.4 olan borç stoku oranı giderek artmış ve 2012 yılında 156.9 oranına ulaşmıştır. İtalya'da durum Yunanistan'ın durumuna benzer şekilde gelişmiştir. % 103.3 olan 2007 yılındaki oran, 2012 yılında % 127'ye yükselmiştir. Portekiz ise 2007 yılındaki % 68.4 oranından 2012 yılında % 124.1 oranına çıkmıştır. Bu süreçte borç stoku en fazla artan ülke İrlanda olmuştur. İrlanda, 2007 yılında % 24.9 ile Maastricht kriterinin oldukça altında bir seviyesinde iken küresel kriz ile birlikte borçlanma seviyesi artmış ve borç stoku oranı 2012 yılında % 117.4 seviyesine yükselerek muazzam bir artış göstermiştir.

Tablo 13: AB Ülkelerinde Genel Yönetim Borç Stoku / GSYİH (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AB 28 ülke	:	:	74.3	79.8	82.3	85.1
AB 27 ülke	58.9	62.2	74.5	80.0	82.4	85.2
Euro Bölgesi 17 ülke	66.4	70.2	80.0	85.4	87.3	90.6
Belçika	84.0	89.2	95.7	95.7	98.0	99.8
Bulgaristan	17.2	13.7	14.6	16.2	16.3	18.5
Çek Cumhuriyeti	27.9	28.7	34.6	38.4	41.4	46.2
Danimarka	27.1	33.4	40.7	42.7	46.4	45.4
Almanya	65.2	66.8	74.5	82.5	80.0	81.0
Estonya	3.7	4.5	7.1	6.7	6.1	9.8
İrlanda	24.9	44.2	64.4	91.2	104.1	117.4
Yunanistan	107.4	112.9	129.7	148.3	170.3	156.9
İspanya	36.3	40.2	54.0	61.7	70.5	86.0
Fransa	64.2	68.2	79.2	82.4	85.8	90.2
Hırvatistan	:	:	36.6	44.9	51.6	55.5
İtalya	103.3	106.1	116.4	119.3	120.7	127.0
Güney Kıbrıs	58.8	48.9	58.5	61.3	71.5	86.6
Letonya	9.0	19.8	36.9	44.4	41.9	40.6
Litvanya	16.8	15.5	29.3	37.8	38.3	40.5
Lüksemburg	6.7	14.4	15.5	19.5	18.7	21.7
Macaristan	67.0	73.0	79.8	82.2	82.1	79.8
Malta	60.7	60.9	66.5	66.8	69.5	71.3
Hollanda	45.3	58.5	60.8	63.4	65.7	71.3
Avusturya	60.2	63.8	69.2	72.3	72.8	74.0
Polonya	45.0	47.1	50.9	54.9	56.2	55.6
Portekiz	68.4	71.7	83.7	94.0	108.2	124.1
Romanya	12.8	13.4	23.6	30.5	34.7	37.9
Slovenya	23.1	22.0	35.2	38.7	47.1	54.4
Slovakya	29.6	27.9	35.6	41.0	43.4	52.4
Finlandiya	35.2	33.9	43.5	48.7	49.2	53.6
İsveç	40.2	38.8	42.6	39.4	38.6	38.2
İngiltere	43.7	51.9	67.1	78.4	84.3	88.7

Kaynak: Eurostat Database

:=not available

Küresel kriz çerçevesinde AB'de bütçe ve borç stoku oranlarına baktığımızda, Maastricht kriterleri bakımından en kötü durumda olan ülkeler arasında Portekiz, İrlanda, Yunanistan ve İspanya'yı görmekteyiz. Ekonomik durumları kötü durumda olan bu ülkeler, ülkelerinin İngilizce adlarının (Portugal, Ireland, Greece, Spain) baş harflerinden oluşan "PIGS" terimi ile adlandırılmakta ve bu terim "domuzlar" manasına gelmektedir.

4.3. Diğer Seçilmiş Ülke Uygulamaları

4.3.1. Yeni Zelanda

Yeni Zelanda, 1980'li yıllardan sonra bozulan mali ve ekonomik dengelerini düzeltmek için reform niteliğinde kanun ve uygulamaları hayata geçirmiştir. Maliye politikaları alanında ilkeleri belirleyen kanun, "Mali Sorumluluk Yasası" dır. Maliye politikasının yürütülmesini iyileştirmek için sorumlu mali yönetimin ilkelerini ortaya koyan, hesap verilebilirliği ve mali planlamada uzun vadeli odaklanmayı teşvik eden bu yasa, 1994 yılında yürürlüğe girmiştir. Maastricht Antlaşması'nın aksine, bu yasa sayısal hedeflerden ziyade şeffaflığa daha çok önem vermiştir. Yasaya göre, açıkça belirtilmemiş "ihtiyatlı" devlet borçları seviyelerine ulaşmak için hükümetin yıllık operasyonel fazlalar vermesi gerekmektedir. Bu seviyelere ulaşıldıktan sonra operasyonel açık vermekten kaçınılması ve dengenin muhafaza edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, gelecekte ortaya çıkacak olumsuz koşullardan korunmak için kamunun net varlığının (toplam varlıklar - toplam yükümlülükler) yeterli düzeyde olması sağlanmalıdır. Bu ilkelerden geçici sapmalara, hükümetin sapmanın sebeplerini, ilkelere ne zaman ve nasıl dönüleceğini ayrıntılı olarak açıklaması şartıyla izin verilmektedir. Mali Sorumluluk Yasası herhangi bir yaptırım içermez, ancak hükümetin uzun dönem mali politika hedeflerini yayınlamak dâhil olmak üzere detaylı raporlama gereksinimlerini belirler (Kennedy ve Robbins, 2001: 9).

Yeni Zelanda'da mali disiplinin yanında parasal disiplinin de gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Merkez Bankası'nın bağımsızlığı ile enflasyon hedeflerinin çok daha düşük oranlarda kalması ve başkanın bir performans sözleşmesine sahip olması amaçlanmıştır (Sakal, 2003: 84).

Mali Sorumluluk Yasası ve diğer düzenlemeler ile Yeni Zelanda'nın mali durumunda önemli derecede iyileşmeler gözlenmiştir. Şöyle ki, 1989 yılında % -4.7 oranında olan genel hükümet mali dengesinin GSYİH'ye oranı, 1993 yılında % 3.3 ve 2004 yılında % 5.9 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum, mali reformun başarısını ortaya koymaktadır (Günay, 2007: 221). Aynı şekilde, 1990'lı yılların başında % 50 civarında olan net borç stokunun GSYİH'ye oranı 1996-97 döneminde % 30 seviyesine düşmüştür. Ancak, kamu maliyesindeki iyileşmeler ile mali kurallar arasındaki ilişki tam olarak kurulamamıştır. Bunun temel nedeni; mali kurallar kadar raporlamaya ilişkin düzenlemeler, iktisadi koşullardaki iyileşmeler ve siyasal taahhüttür (Bali ve Çelen, 2007: 50).

4.3.2. Japonya

Japonya'da 1947 yılından beri bayındırlık işlerinin finansmanında tahvil ihracına sınırlamalar öngören yasallaştırılmış bir mali kural bulunmaktadır. Kural, merkezi hükümetin sadece genel hesap bütçesini kapsar ve bu, merkezi hükümetin toplam bütçesinin yaklaşık olarak % 25'ini temsil eder. Bununla birlikte, 1975 yılından beri, bayındırlık bonolarına ilaveten düzenli olarak açık-finansman bonoları ihraç edilmiştir. Ayrıca, bayındırlık bonoları gittikçe harcama kategorilerini kapsayacak şekilde ihraç edildikçe bayındırlık bonoları ile açık-finansman bonoları arasındaki ayrım netliğini yitirmiştir. Böyle olunca da, mali kuralın 1975 yılından beri bağlayıcı bir kısıt olduğu kanıtlanmış değildir (Kennedy ve Robbins, 2001: 8).

Japon hükümeti, 1990'lı yılların ortalarına kadar süregiden açıklarının üzerine eğilmek için, özellikle yaşlanma ile ilgili baskıların ışığında, mali disiplini içeren Mali Yapısal Reform Yasası'nı 1997 yılında kabul etmiştir. Bu yasa, merkezi ve yerel kamu açıkları toplamının GSYİH'ye yüzdesel olarak oranının 2003 yılından itibaren % 3 veya daha azına indirgenmiş olmasını sağlayacaktı (Bu oran 1997 yılında % 6 civarındaydı). Buna ek olarak, açık-finansman bonolarının miktarının her mali yıl azaltılması ve 2003 yılı itibariyle bu tür tahvil ihracına son verilmelidir. Yasaya göre, ayrıca, 1998 yılından 2000 yılına kadar olan her büyük program harcamaları için sayısal limitler konması gerekmektedir. Son olarak, vergiler, sosyal prim katkıları ve açık toplamının GSYİH'nin % 50'sini aşmaması gerektiği belirtilmiştir (Kennedy ve Robbins, 2001: 8).

4.3.3. Brezilya

Brezilya, mali disiplini sağlamak amacıyla mali kural oluşturan ülkeler arasındadır. Brezilya'da mali kuralların iki temel ayağı bulunmaktadır (Güngör, 2011: 110);

- 1997-2000 yıllarını kapsayan merkezi yönetimle eyaletler arasındaki borç anlaşması,
- 2000 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Kanunu.

Mali Sorumluluk Kanunu mali kurumları güçlendirmeyi, federal, eyalet ve belediye seviyesinde uygulama ve şeffaflık bağlamında mali planlama için geniş bir çatı oluşturmayı amaçlamaktadır. Bu kanuna göre, dört aylık aralıklarla bütçe uygulama sonuçları ve kanuna uyumunu gösteren detaylı mali yönetim raporlarının sunulması gerekmektedir. Bunun yanında, taşeronlara yapılan ödemeleri de içeren kişisel harcamalarda tavan oluşturulmakta ve kamu çalışanlarına çeşitli yaptırımlar getirilmektedir. Kamu borcuna bu kanunu tamamlayıcı şekilde yasal düzenleme

yapılmış ve kamu borcu için limit belirlenmiştir. Borç limitinin aşılması durumunda on iki ay içinde yeniden bir düzenleme yapılması ve bu gerçekleştirilinceye kadar hiçbir şekilde borçlanılmaması gerekmektedir. Ancak, doğal afet, ekonomik resesyon ve sıkıyönetim durumlarında borç limitinden sapmalara izin verilmektedir (Günaydın ve Eser, 2010: 75-76).

4.3.4. Arjantin

Arjantin Kongresi, 1999 yılının Eylül ayında Mali Sorumluluk Kanunu'nu kabul etmiştir. Kanun, bütçe açığı için bir tavan koymakta ve 2003 yılında denge elde edilecek şekilde açığın düşürülmesini gerektirir. Kanun ile aynı zamanda, kamu gelirleri üzerindeki dışsal şoklar ve konjonktürel dalgalanmaların etkisini azaltacak ve vergi gelirleriyle finanse edilecek bir Mali İstikrar Fonu kurulmuştur. Buna ek olarak, kanun bütçe dışı kalemlerin oluşturulmasını yasaklamış ve yeni raporlama gereksinimleri oluşturmuştur. Ve son olarak, bu bütçeyi uygulamayan memurlar için cezalar öngörmüştür (Kennedy ve Robbins, 2001: 21).

4.3.5. Peru

Peru Kongresi, açık, kamu harcaması büyüklüğü ve kamu borç artışının sınırlarını belirleyen Mali Şeffaflık Kanunu'nu 1999 yılının Aralık ayında onayladı. Arjantin'deki kanuna benzer şekilde Peru'da da genişleme dönemlerinde tasarrufu sağlayan ve durgunluk dönemlerinde kullanılabilen bir mali istikrar fonu kuruldu. Ayrıca, bu kanun, şeffaflığı teşvik eden tedbirler içermekte ve bütçenin üç yıllık makroekonomik bir çerçevede hazırlanmasını gerektirmektedir (Kennedy ve Robbins, 2001: 21).

4.3.6. Avustralya

Avustralya, Yeni Zelanda'dakine benzer bir mali yapı olan Dürüst Bütçe Sözleşmesi'ni 1996 yılında hazırlayıp 1998 yılında kabul etmiştir. Buna göre, hükümetlerin hazırladıkları yıllık bütçelerde kısa vadeli amaç ve hedeflerle birlikte orta vadeli stratejilerin de belirlenmesi gerekmektedir. Kısa vadeli hedefler alanında herhangi bir kısıtlamaya gidilmemiştir. Ancak, bu hedeflerin Dürüst Bütçe Sözleşmesi ile belirlenen ilkelerle tutarlı olması gerekmektedir. Bu ilkelerin başında konjonktür devresi boyunca mali dengenin sağlanması bulunmaktadır. Buradaki temel amaç, mali disiplini tesis etmek ve izlenen maliye politikası konusunda kamuoyunun daha yakından takibini sağlamaktır (Bali ve Çelen, 2007: 52).

BEŞİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI

Türkiye'de 1990'lı yıllardan sonra kamu gelir ve gider dengesinin sağlanamaması neticesinde bütçe açıkları oluşmuş, açıkların finansmanı ise kamu borçlarını artırmıştır. Hızla artan borç stokları yüksek faizleri beraberinde getirmiştir. Bu durum ise, ülkede yatırım yapılmasını engellemiş ve kaynakların spekülatif alanlara kaymasına yol açmıştır. Bu kapsamda, Türkiye'de mali disiplin ve mali sürdürülebilirliğin sağlanması amacıyla mali kural benzeri uygulamalar gündeme gelmiştir. Özellikle 2000'li yıllardan sonra daha sistemli bir şekilde uygulamaya koyulan mali kuralları 2000 yılı öncesi ve sonrası olmak üzere iki kısımda inceleyebiliriz.

5.1. Türkiye'de 2000 Yılı Öncesi Mali Kurallar

24 Ocak 1980 Kararları, Türkiye ekonomisinde bir dönüm noktasıdır. Kararlarla, bu döneme kadar uygulanan ithal ikamesi politikalardan vazgeçilerek ihracata dayalı politikalar oluşturulması hedeflenmiştir. Bu kararlarla, dış dünyadan soyutlanmış olan Türkiye'nin yeniden dünya ekonomisi ile bütünleşmesi amaçlanmıştır (Seyidoğlu, 2003: 612). 1985 ile 1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da belirtildiği gibi, döviz kuru politikasında, dış rekabet gücünü ve rasyonel bir teşvik sisteminin oluşturulmasını sağlayacak şekilde serbest döviz kuru sistemine geçilecektir. Ayrıca, devletin ekonomideki payının azaltılması, devlet işletmelerinin özelleştirilmesi, kotaların kaldırılması, faizlerin serbest bırakılması, yabancı sermayeye yeni teşviklerin sağlanması gibi amaçlar belirlenmişti. Ancak, liberal ekonomi politikalarının uygulandığı bu dönemde kuralsızlık hâkimdi. Nitekim, bütçe dışı fon uygulaması ile bütçe birliği yok edilmiş, kamu harcamalarının denetiminde ihlaller yaşanmıştır. Kamu harcamalarının finansmanında borçlanmaya öncelik verilmiş ve borçlanmaya bir sınır konulmamıştır (Yükseler, 2010: 2). Ayrıca, bu dönemde yerel yönetimlere konsolide bütçeden yapılan transferler ve bu idarelerin borçlanmasına Hazine tarafından garanti sağlanması bütçe açıklarını ve borçlanmayı artırmıştır (Güneysu Balaban, 2012: 101). Dolayısıyla, herhangi bir kurala dayanmayan bu politikalar, bütçe açıkları ve kamu kesimi borçlanma gereğinin artmasına neden olmuştur. 1990'lı yıllardan sonra meydana gelen 1994 Krizi, 1997 Asya Krizi, 1998 Rusya Krizi ve 1999 Marmara Depremi ise Türkiye'de ekonomik ve mali dengeleri altüst etmiştir.

Türkiye'de mali disiplini sağlamak amacıyla 1990'lı yıllardan sonra fonların bütçe kapsamına alınması, faiz dışı dengenin uygulanmaya başlaması, Merkez

Bankası'nın kamuya verdiği kredilere sınırlama getirilmesi, borçlanmanın sınırlandırılması gibi bazı düzenlemeler uygulamaya konulmuş fakat istenilen düzeyde başarı elde edilememiştir.

Aşağıdaki tabloda, 1990 ile 2000 yılları arası büyüme, enflasyon, bütçe açıkları ile kamu kesimi borçlanma gereği ile ilgili göstergeler yer almaktadır. Tabloda görüldüğü üzere; 1990 yılında % 9,3 büyüyen Türkiye ekonomisi, 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz ile birlikte % 5,5 ve 1999 yılında % 3,4 küçülmüştür. 2000 yılında % 6,8 ve on yıllık dönemde ortalama % 4,7 oranında büyüme gerçekleşmiştir. Enflasyon oranı 1990 yılında % 60,4 iken 1994 yılında % 125,5'e fırlamış, dönem sonunda ise % 39'a düşmüştür. Dönem boyunca bütçe açıklarında artış ve azalışlar yaşanmış olsa da bütçe açıklarında belirgin bir artış söz konusudur. Nitekim, 1990 yılında bütçe açıklarının GSMH'ye oranı % 3 iken 2000 yılında % 7,9'a yükselmiştir. Benzer durum, kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'ye oranında yaşamıştır. Dönem başında % 5,5 olan oran, dönem sonunda % 8,9 oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 14: Türkiye'de Bazı Ekonomik Göstergeler (%)

Yıllar	Büyüme Oranı	Enflasyon Oranı	Bütçe Dengesi / GSMH	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSMH
1990	9,3	60,4	-3,0	5,5
1991	0,9	71,1	-5,3	7,5
1992	6,0	66,0	-4,3	7,9
1993	8,0	71,1	-6,7	7,7
1994	-5,5	125,5	-3,9	4,6
1995	7,2	76,0	-4,0	3,7
1996	7,0	79,8	-8,2	6,5
1997	7,5	99,1	-7,6	5,8
1998	3,1	69,7	-5,4	7,1
1999	-3,4	68,8	-8,7	11,6
2000	6,8	39,0	-7,9	8,9

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

5.2. Türkiye'de 2000 Yılı Sonrası Mali Kurallar

Türkiye'de yaşanan ekonomik krizler sonrası mali disiplin ve mali sürdürülebilirliğin sağlanması amacıyla mali kurallara 2000 yılından sonra daha çok önem verilmiştir. Yasal ve anayasal olarak açık bir şekilde mali kurallar oluşturulmasa da bazı uluslararası anlaşmalar, yasalar ve düzenlemelerde mali kurallara örtük bir şekilde yer verilmiştir. Bunlar arasında, IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5018

sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve yerel yönetim kapsamında 5393 sayılı Belediye Kanunu sayılabilir.

5.2.1. IMF Stand-by Anlaşmaları İle Belirlenen Mali Kurallar

Türkiye'de 2000 yılı öncesinde yaşanan olumsuz gelişmelerden sonra IMF ile 2000 ile 2002 dönemini kapsayacak olan 17. stand-by anlaşması 1999 yılının Aralık ayında düzenlenmiştir. Bu dönemde, enflasyonu düşürmek ve ekonomik büyüme ortamını sağlamak amacıyla kur çapasına dayalı bir program amaçlanmış fakat 2000 yılı Kasım ve 2001 yılı Şubat aylarında meydana gelen krizler söz konusu programı yarıda bıraktırmış ve Türk Lirası'nın dalgalanmaya bırakılması ile kur çapası uygulamasına son verilmiştir (Güneysu Balaban, 2012: 108-109).

1999 yılında imzalanan stand-by anlaşması çerçevesinde yürürlüğe giren programın çökmesi sonrasında IMF ile işbirliği içerinde hazırlanan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" uygulamaya konmuştur. Bu program ile borçlanma imkânı sağlanmış ve ayrıca IMF'nin bu programı onaylaması neticesinde birçok uluslararası kuruluş ve devletten borçlanma imkânı oluşmuştur (Ulusoy, 2004: 339-340). 14 Nisan 2001 tarihinde yürürlüğe giren bu program kapsamında dört temel alanda 15 yasal düzenleme yapılmıştır. Bu dört temel alan şöyledir:

- Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılması
- Devlette Şeffaflığın Artırılması ve Kamu Finansmanının Güçlendirilmesi
- Ekonomide Rekabetin ve Etkinliğin Artırılması
- Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile dalgalı kur sistemi içinde, enflasyonla mücadelenin sürdürülmesi, bankacılık sektöründe yeniden yapılanmaya gidilerek bu sektör ile reel sektör arasına sağlıklı bir ilişkinin kurulması, kamu finansman dengesinin sağlam bir şekilde güçlendirilmesi, toplumsal uzlaşmaya dayalı ve enflasyon hedefi ile uyumlu bir gelirler politikasının oluşturulması ve bütün bunları etkinlik, esneklik ve şeffaflık ile sağlayacak yapısal unsurların altyapısının kurulması gibi alt hedefleri amaçlamaktadır (Ataç, 2012: 282). Programda, kamu finansmanına yönelik olarak devletin tasarruf etmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu kapsamda, faiz dışı harcamalardaki nominal artışın GSMH'nin nominal artışının altında tutulacağı ve 2001 yılında 2000 yılına göre % 9 oranında azalma hedeflenmiştir. Bütçe açığını gidermek amacıyla kamu kesimi faiz dışı fazla uygulamasına geçilmiştir. Program uyarınca 2001 yılında % 5,5 ve 2002 yılında ise % 6,5 oranında faiz dışı fazla hedefi belirlenmiştir. Programda dış

dengenin sağlanması amacıyla dalgalı kur sistemine geçilmesi ve enflasyonun düşürülmesi için Merkez Bankası'nın sadece fiyat istikrarını hedeflemesi gerektiği belirtilmiştir.

Türkiye ile IMF arasında 2002 yılının Ocak ayında 18. ve 2005 yılının Nisan ayında 19. stand-by anlaşmaları olmak üzere iki anlaşma daha imzalanmıştır. 19. stand-by anlaşması ile alınan kredinin son taksiti ise 14 Mayıs 2013 yılında ödenerek IMF'ye olan borç sıfırlanmıştır. IMF ile yapılan anlaşmalarda ülkelerin kamu borcu sorunun giderilmesi ve borç dinamiklerinin sürdürülebilir hale getirilmesi için mali disipline önem verildiği ve bu çerçevede kamu sektörü ayağının sağlamlaştırılması amacıyla faiz dışı fazla verilmesi gibi hususların ön plana çıktığı görülmektedir. Böylece, yüksek enflasyon, ödemeler dengesi problemleri ve yüksek kamu açıkları sorunlarıyla karşı karşıya kalan ülkelerin uygulayacakları istikrar programlarının önemli bir unsuru olarak tasarlayacakları sıkı maliye politikalarıyla, kamu gelirlerini artırmaları, kamu harcamalarını kontrol altında tutmaları ve kamu borç stokunu azaltarak özel sektöre gerekli mali kaynakların yaratılması suretiyle özel kesim temelli sürdürülebilir büyüme ortamına geçebilmeleri bu programlarda belirtilmektedir (Kaya, 2009: 76).

1999 yılında imzalanan stand-by anlaşması ile Türkiye'de kurala dayalı politikalar dönemi başlamış ve Türkiye'nin sürdürülebilir borç dinamiğine kavuşması, mali disiplini sağlamak amacıyla oluşturulan mali kurallar ve diğer yapısal önlemler kamu mali yönetimine itibar ve istikrar kazandırmıştır. 2002 yılından sonra yapılan diğer düzenlemeler ile ulusal ve yerel düzeyde belirlenen mali kurallar ve mali kural benzeri uygulamalar ile istikrarda kalıcılık hedeflenmiştir (Civriz, 2010: 355).

IMF ile yapılan stand-by anlaşmalarında bazı ekonomik göstergelerde sayısal mali kurallar oluşturulmuştur. Aşağıdaki tabloda IMF ile Türkiye arasında imzalanan 17., 18. ve 19. stand-by anlaşmalarında belirlenen sayısal hedeflere yer verilmiştir.

Tabloda görüldüğü üzere IMF ile yapılan anlaşmalarda faiz dışı fazla, özelleştirme gelirleri, kamu net borç stoku, kısa vadeli dış borç stoku ve dış borçlanma gibi göstergelerde sayısal mali kurallar belirlenmiştir. Bütçe dengesini sağlamak amacıyla oluşturulan faiz dışı fazlanın GSMH'ye oranı 1999 yılında % 2,8 olarak belirlenmiş ve daha sonraki yıllarda bu oran artırılarak % 6,5 olarak sabitlenmiştir. IMF programlarının temel hedeflerinden olan özelleştirme gelirlerinin GSMH'ye oranı 2000 yılında % 3,5, 2001 yılında% 3,3 ve 2002 yılında % 2,0 olması hedeflenmiştir. 2003 yılında ise özelleştirme gelirlerinin GSMH'ye oranından vazgeçilerek milyon lira olarak hedefler konmuştur. Borçlanmaya yönelik mali kurallarda kamu net borç stokunun

GSMH'ye oranı, kısa vadeli dış borç stoku ve dış borçlanmada sayısal hedefler oluşturulmuştur.

Tablo 15: IMF Stand-by Anlaşmalarında Belirlenen Mali Kurallar (%, Milyon YTL)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Faiz Dışı Fazla	2,8	3,7	3,7 (5,5)	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Özelleştirme Gelirleri	-	3,5	3,3	2,0	2.100	3.000	1.500	4.200	-
Kamu Net Borç Stoku	-	58,0	56,5	54,8					
Kısa Vadeli Borç Stoku	500	1.100	2.100	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Dış Borçlanma	8.500	23.500	17.750 (17.000)	17.500	15.000	17.500	16.000	21.500	22.000

Kaynak: Civriz, 2010: 356.
Özelleştirme Gelirleri: 1999-2002 GSMH'ye Oranı, 2003-2007 Milyon YTL, ( ) içindeki değerler hedef değişikleri sonrası rakamları ifade etmektedir.

5.2.2. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun İle Belirlenen Mali Kurallar

9 Nisan 2002 tarihinde yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Düzenlemesi Kanunu ile net borçlanma toplamına sınır getirilmiş, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe ve garanti verilmesine, devlet borçları ve hazine alacaklarının yönetimine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu kanunla dağınık bir yapıda olan kamu borçlanma mevzuatı tek bir çatı altında toplanmış, kamunun borç ve alacaklarına ilişkin kavramlar açıklanmış ve borç yönetiminde etkinlik artışı amaçlanmıştır (Ulusoy, 2004: 28). Ayrıca, kamu borçlanma işlemlerinde hazineden sorumlu bakana yetki verilmiştir.

Kanuna göre yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekler toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark kadar net borçlanma yapılabilir. Borçlanma limiti değiştirilemez; ancak, borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit % 5 oranında artırılabilir. Bu miktarın da yeterli olmaması durumunda, Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile ilave % 5'lik bir tutar kadar artış yapılabilir. Bütçenin denk olması durumunda ise borçlanma, anapara ödemesinin en fazla % 5'i oranında artırılabilir.

4749 sayılı kanuna göre ilgili bütçe yılı içinde sağlanan iç ve dış finansman imkânları, sağlanan Hazine garantileri, risk hesabı, hibeler, dış borcun devri, ikrazı ve tahsisi bilgileri ile finans piyasalarına ve borç yönetimine ilişkin değerlendirmelerin yer aldığı Kamu Borç Yönetimi Raporu'nun üçer aylık dönemler itibariyle TBMM, Başbakanlık, Maliye Bakanlığı, Sayıştay ve DPT'ye gönderilmesi gerekmektedir. Bu

kanunla uluslararası uygulamalara paralel şekilde borç yönetiminin ilke ve stratejilerine yönelik genel çerçeve oluşturulmuş ve borç yönetiminde şeffaflığın sağlanmasında önemli bir aşamaya geçilmiştir (Ulusoy, 2004: 29).

5.2.3. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu İle Belirlenen Mali Kurallar

Kamu maliyesinde önemli düzenlemeler içeren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilmiş, fakat tam olarak 2006 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Kanunun amacı; kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir.

Kanunla, konsolide bütçe yerine merkezi yönetim bütçesine geçilmiş, genel ekonomik koşullar dikkate alınarak Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Program ve gelecek üç yıla ilişkin gelir-gider tahminleri, borçlanma durumu ve ödenek teklif tavanlarını kapsayacak şekilde Maliye Bakanlığı tarafından hazırlana Orta Vadeli Mali Plan uygulaması başlatılmıştır.

Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır.

5018 sayılı kanun, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ile stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ilkelerini hüküm altına almıştır.

Kanuna göre merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği mali yükü, orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde en az üç yıllık dönem için hesaplarlar ve tasarılara eklerler. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir.

5.2.4. Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Kurallar

Yerel yönetimlere ilişkin mali kural uygulamaları, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Belediyelerin harcama ve borçlanmaya yönelik mali kurallar, kanununun 68. maddesinde belirtilmiştir. İlgili kanun maddesine

göre, belediyeler 4749 sayılı kanun çerçevesinde sadece yatırım programında yer alan projeler için dış borçlanmaya gidebilmektedir. Bu hüküm, sadece yatırım için borçlanmayı öngördüğünden altın kural ilkesini benimsemiştir.

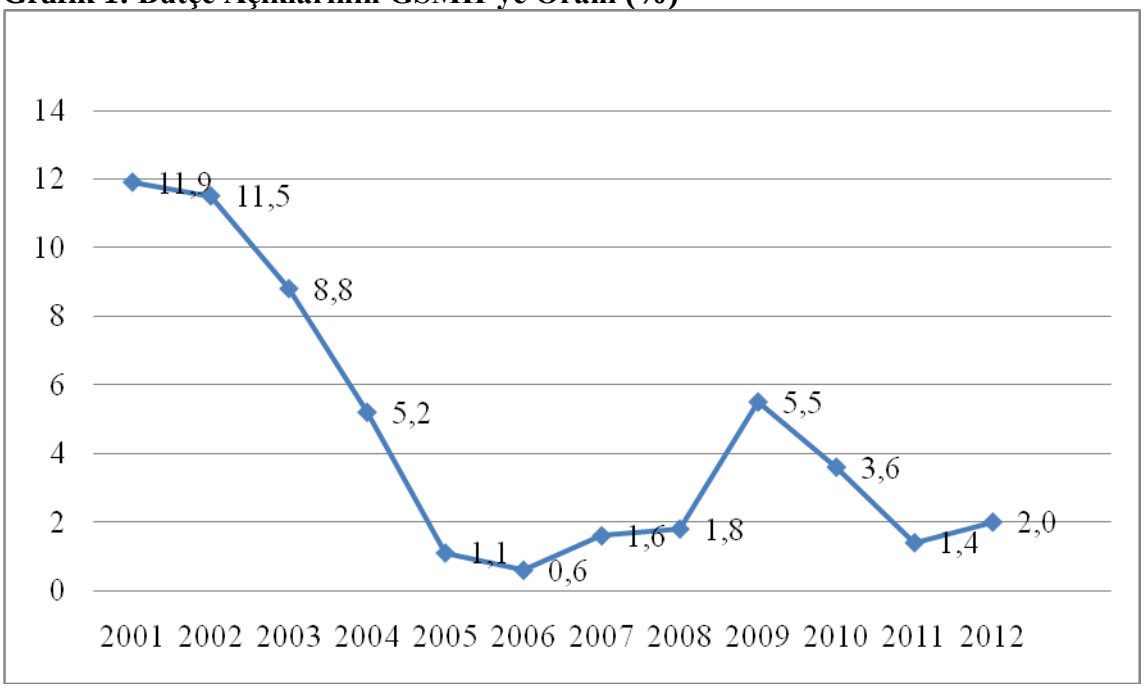
Aynı kanun maddesi borç stokuna da sınır getirmiştir. Maddeye göre, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarı aşamayacaktır. Büyükşehir belediyelerinde ise bu miktar 1,5 kat olarak belirlenmiştir.

5393 sayılı kanun ile belediyelerin personel harcamalarına da sınırlama getirilmiştir. Kanun'un 49. maddesinde; belediyelerin yıllık toplam personel giderlerinin, geçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yeniden değerleme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın % 30'unu aşamayacağı; nüfusu 10.000'nin altında olan belediyelerde bu oranın % 40 olarak uygulanacağı; yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artış sonucu personel giderlerinin bu oranları aşması durumunda cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Türkiye'de 2000 yılından sonra daha kapsamlı bir şekilde uygulanan yapısal ve sayısal mali kurallar, mali disiplin ve sürdürülebilirliğin sağlanmasında büyük bir katkı sağlamıştır. Uygulanan ekonomi ve mali programlar sonucunda bütçe açıkları, faiz dışı fazla, borç stoku, ekonomik büyüme ve enflasyon oranı gibi göstergelerde olumlu iyileşmeler gözlenmiştir.

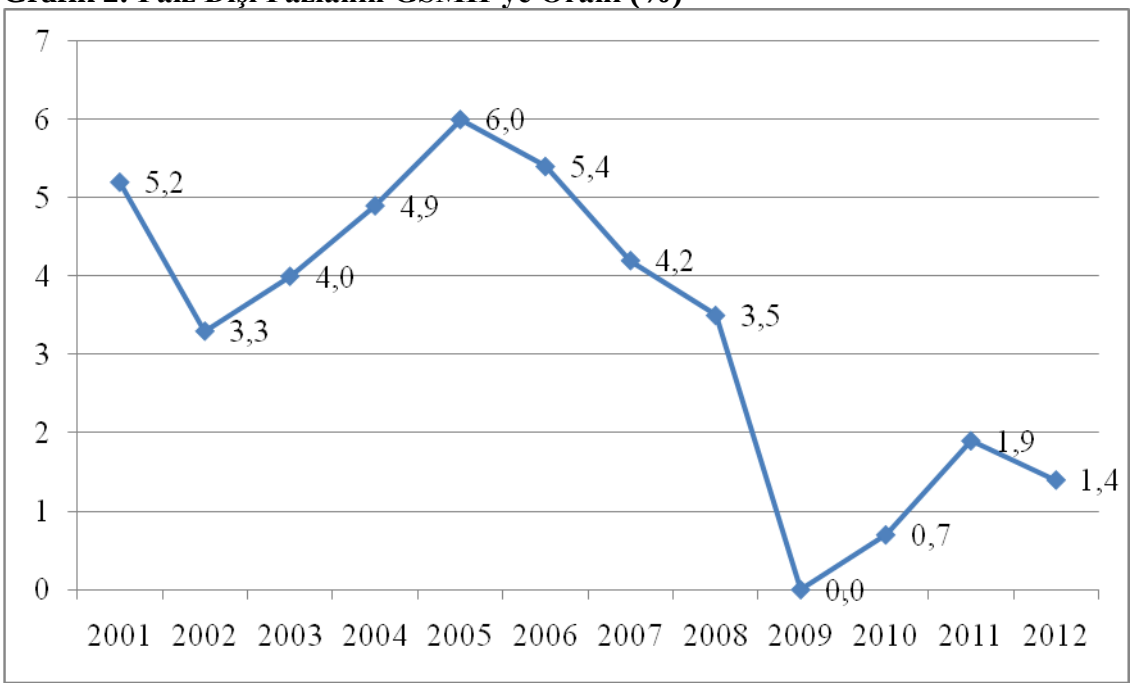
Grafik 1, 2001 ile 2012 yıları arasındaki dönemlerde bütçe açıklarının GSMH'ye oranlarını göstermektedir. Grafikte de görüldüğü üzere, Türkiye'de 2001 kriziyle birlikte mali disiplin bozulmuş ve bütçe açıklarının GSMH'ye oranı % 11,9 oranına yükselmiştir. Krizden sonra uygulanmaya başlayan sıkı maliye politikaları neticesinde bütçe açıkları yıllar itibariyle düşüşler göstermiş ve 2006 yılında % 0,6 ile en düşük seviyeye gerilemiştir. 2006 yılında sonra tekrar yükselişe geçen bütçe açıkları ekonominin % 4,8 oranında küçüldüğü 2009 yılında % 5,5 seviyesine ulaşmış; 2012 yılında ise % 2,0 seviyesine gerilemiştir. Bütçe açıklarında önemli bir başarı gösteren Türkiye, % 3 olan Maastricht kriterini yakalamış ve birçok AB ülkesini geride bırakmıştır.

Grafik 1: Bütçe Açıklarının GSMH'ye Oranı (%)



Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

Grafik 2: Faiz Dışı Fazlanın GSMH'ye Oranı (%)

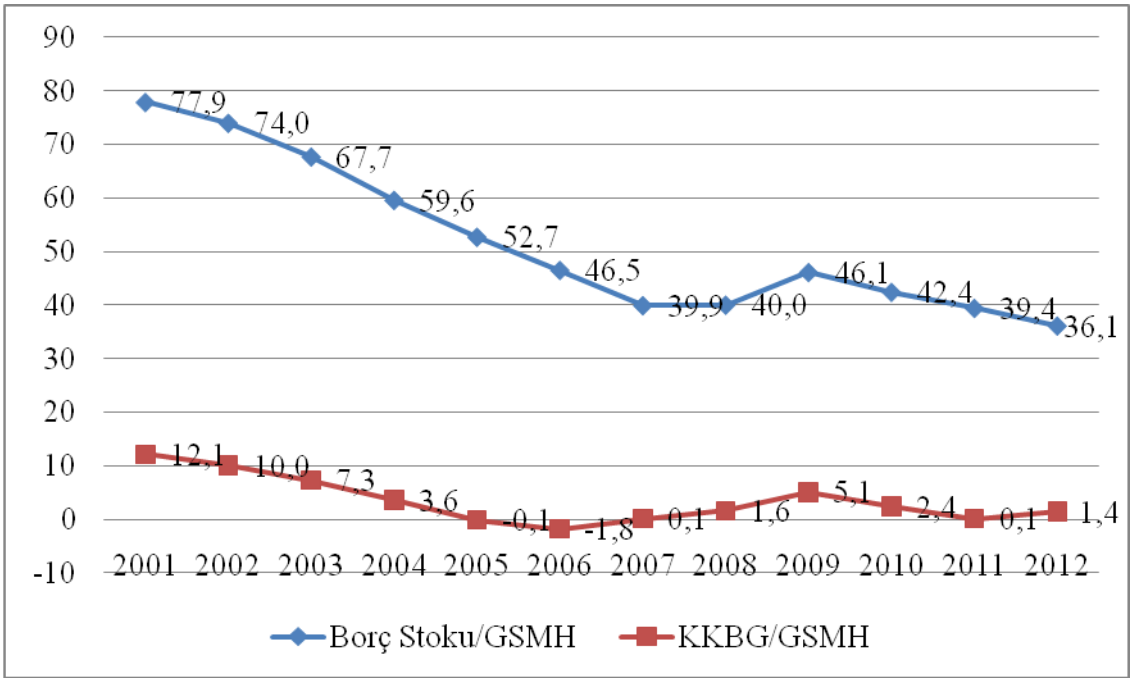


Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

Krizden sonra uygulamaya konulan programın en önemli mali çıpalarından olan faiz dışı fazlanın GSMH'ye oranı Grafik 2'de yer almaktadır. 2001 yılında % 5,5 olan oran 2002 yılında % 3,3'e düşmüş ve % 6,5 hedefinin oldukça altına kalmıştır. 2002 yılından sonra istikrarlı bir seyir göstermiş ve 2005 yılında % 6,0 seviyesine yükselmiş ancak yükselişini devam ettiremeyip tekrar düşüş eğilimine girmiştir. Küresel krizin

yoğun bir şekilde hissedildiği 2009 yılında faiz dışı fazla verilememiştir. 2012 yılında ise faiz dışı fazlanın GSMH'ye oranı % 1,4 seviyesine gerçekleşmiştir.

Grafik 3: Borç Stoku ve Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH'ye Oranı (%)



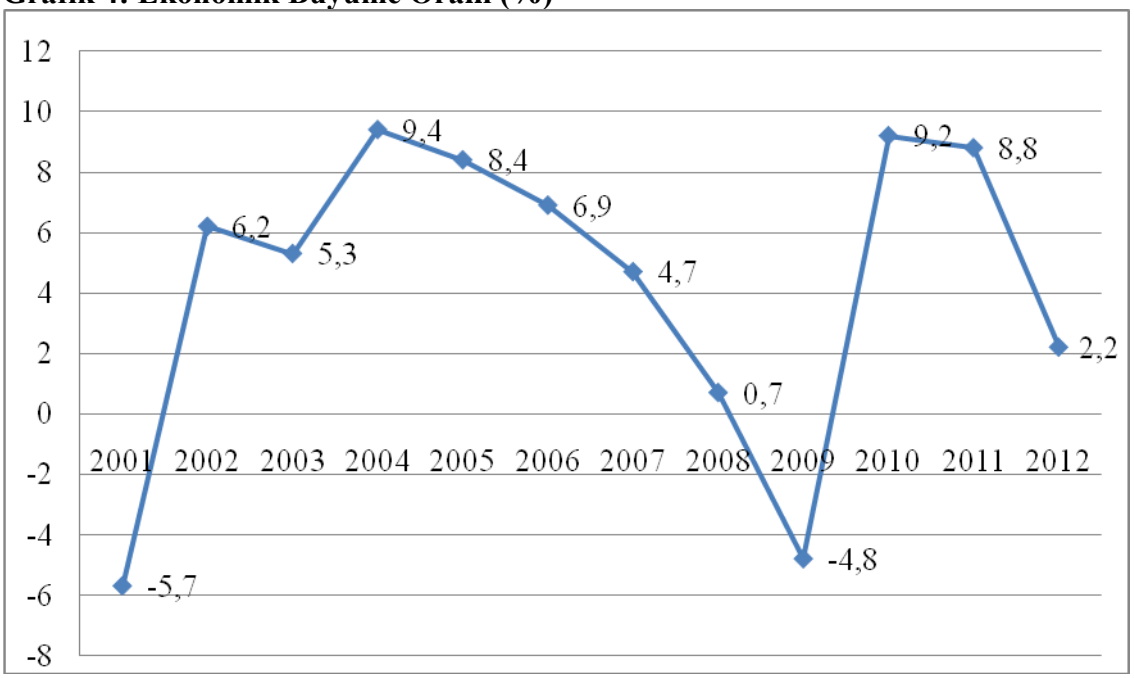
Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

Grafik 3 ise, Türkiye'de 2001 ile 2012 yılları arasındaki borç stoku ve kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'ye oranlarını göstermektedir. Ekonomik krizin yaşandığı 2001 yılında %77,9 seviyesine yükselen borç stoku/GSMH oranı bu yıldan sonra 2007 yılına kadar istikrarlı bir düşüş eğilimine girmiş ve 2007 yılında % 39,9 seviyesine gerilemiştir. Oran 2008 yılında % 40,0 ve 2009 yılında % 46,1 seviyesine kadar yükselmiş olsa da tekrar düşüş eğilimine girerek 2012 yılında % 36,1 seviyesinde gerçekleşmiş ve % 60 seviyesinde olan Maastricht kriteri geride bırakılarak önemli bir başarı elde edilmiştir. Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'ye oranında da borç stokuna benzer eğilimler yaşanmıştır. 2001 yılında % 12,1 olan oran 2007 yılında % -1,8'e kadar düşmüş; 2009 yılında % 5,1'e kadar çıkmış; 2012 yılını ise % 1,4 ile kapatmıştır.

Türkiye'nin 2001 ile 2012 yılları arasında gerçekleşen ekonomik büyüme oranları Grafik 4'de yer almaktadır. Grafikte de görüldüğü üzere 2001 yılında yaşanan ekonomik krizle birlikte % 5,7 oranında küçülen Türkiye ekonomisi, 2002 yılında toparlanma evresine girerek % 6,2; 2003 yılında % 5,3 ve 2004 yılında % 9,4 oranında büyüme gerçekleştirmiştir. 2004 yılından sonra ise büyüme hızında tedrici bir şekilde

düşüşler yaşanmış ve küresel krizin yoğun bir şekilde hissedildiği 2009 yılında ekonomi % 4,8 oranında küçülmüştür. Ekonomik küçülmeden sonra tekrar toparlanan Türkiye ekonomisi, 2010 yılında % 9,2 ve 2011 yılında % 8,8 oranında büyümüştür. 2012 yılında büyüme hızı düşerek % 2,2 oranında büyüyen Türkiye ekonomisinin 2001 ile 2012 yılları arasındaki ortalama büyüme oranı % 4,3 olarak gerçekleşmiştir.

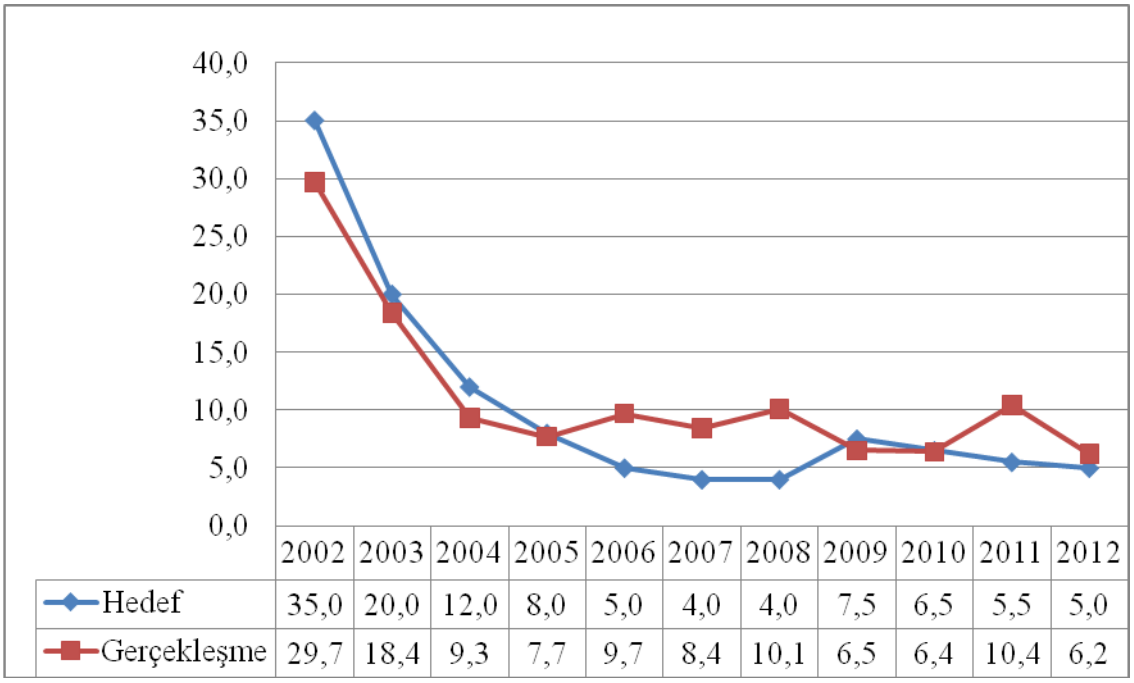
Grafik 4: Ekonomik Büyüme Oranı (%)



Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

Ekonomik krizle birlikte fiyat istikrarını gerçekleştirmeye odaklanan Merkez Bankası enflasyon hedeflemesi uygulamasını başlatmıştır. Grafik 5, 2002 ile 2012 yılları arasındaki enflasyon hedeflemeleri ve gerçekleşmelerini göstermektedir. Grafikte görüldüğü üzere, hedeflenen enflasyon oranları ile gerçekleşmeler arasında bir uyumsuzluk söz konusudur. Hedefe en yakın gerçekleşme ise 2010 yılında olmuştur. 2012 yılında ise hedef olarak % 5,0 oranı belirlenmiş fakat gerçekleşme % 6,2 olmuştur. Her ne kadar enflasyon hedeflemesinde uyumsuzluklar olsa da 2002 yılında % 29,7 olan enflasyon oranının 2012 yılında % 6,2'ye düşürülmesi kayda değer bir gelişmedir.

Grafik 5: Enflasyon Hedefi ve Gerçekleşmeleri (%)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hedef	35,0	20,0	12,0	8,0	5,0	4,0	4,0	7,5	6,5	5,5	5,0
Gerçekleşme	29,7	18,4	9,3	7,7	9,7	8,4	10,1	6,5	6,4	10,4	6,2

Kaynak: Merkez Bankası

Genel olarak ekonomik göstergelere bakıldığında, 2000 yılından sonra uygulanan mali ve ekonomik politikalarda başarılı olunmuştur. Ekonomik krizlerden önemli dersler çıkaran Türkiye, kurallı maliye politikalarını sistemli bir şekilde uygulamış ve bütçe açıkları, borç stoku, enflasyon oranını düşürerek mali ve ekonomik dengesini sağlamıştır. Küresel krizin 2009 yılında etkilerinin görülmesiyle ekonomik ve mali dengeler bozulmuş ama devam eden yıllarda tekrar düzelme eğilimine girmiştir. Mali sürdürülebilirliğini devam ettirmek isteyen Türkiye, bugüne kadar örtük bir biçimde uygulanan mali kuralları yasal bir zemine bağlamak istemiş ve 2010 yılında bu yönde bir çalışma yapmıştır.

5.3. Mali Kural Kanun Tasarısı

Ekonomik ve mali istikrarı sağlamak ve sürdürmek isteyen Türkiye, IMF stand-by anlaşmaları, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile daha önce altyapısı hazırlanmış olan Mali Kural Kanun Tasarısı'nı gündeme getirmiştir. Mali sürdürülebilirliğin ve öngörülebilirliğin artırılması suretiyle makroekonomik istikrarın güçlendirilmesi için kamu mali yönetiminde uygulanacak mali kuralları ve bunlara ilişkin ilke, esas ve usulleri düzenlemek amacıyla 26/05/2010 tarihinde meclise sunulan tasarı, 18/06/2010 tarihinde kabul edilmiştir. Mali kural uygulaması ile şu hedefler amaçlanmıştır:

- Kamu açığı ve borç yükünü sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak.
- Mali disiplini kalıcı hale getirmek.
- Maliye politikasına olan güveni artırmak.
- Güven ve kredibilitenin artmasıyla risk priminin düşmesi sağlanarak borçlanma maliyetini azaltmak.

Mali kural genel yönetim, KİT'ler, bağlı ortaklıklar ve sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeci kuruluşları kapsamaktadır. Mali kuralın uygulanmasında esas alınacak temel ilkeler ise şunlardır:

- Mali kuralın uygulanmasında basitlik, doğruluk, saydamlık ve hesap verilebilirlik esastır.
- Mali kuralın uygulanmasına ilişkin veriler tam ve zamanında kamuoyuyla paylaşılır.
- Bu Kanun kapsamındaki kuruluşların muhasebe ve raporlama işlemleri Avrupa Hesaplar Sistemi ve diğer uluslararası standartlarla uyumlu olarak yürütülür.
- Genel yönetim kapsamına alınacak kuruluşların belirlenmesinde Avrupa Hesaplar Sistemi esas alınır.
- Muhasebe ve istatistik yöntemlerinde önemli bir değişiklik yapılması halinde, kamuoyu zamanında bilgilendirilir ve geçmiş veriler yeni duruma uygun olarak raporlanır.

Tasarıda, mali kural formülü aşağıdaki biçimde oluşturulmuştur:

a (t) ≤ a (t-1) - y (a (t-1) - a*) – k (b (t) - b*)

a (t): Cari yıldaki genel yönetim açığının GSYİH'ye oranı

a (t-1): Bir önceki yılın genel yönetim açığının GSYİH'ye oranı

a* : Borç stokunun makul bir seviyeye düşürülmesi amacıyla, genel yönetim açığının GSYİH'ye oranı orta-uzun vadede ulaşılması hedeflenen değer (%1 olarak belirlenmiştir.)

b (t): Cari yıldaki reel GSYİH artış oranı

b*: Otomatik dengeleyicilerin çalışmasında esas alınacak eşik reel GSYİH büyüme oranı (%5 olarak belirlenmiştir)

y: Yakınsama hız katsayısı (0,33 olarak belirlenmiştir)

k: Konjonktürel etkiyi yansıtma katsayısı (0,33 olarak belirlenmiştir)

- y (a (t-1) - a*): Açık etkisi

– k (b (t) - b*): Konjonktürel etki

Mali kurala göre, herhangi bir yılda genel yönetim açığının GSYİH'ye oranı, bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYİH'ye oranına, açık etkisi ile konjonktürel etkinin toplamından oluşan genel yönetim açık uyarlamasının eklenmesi suretiyle hesaplanan tavanı aşamaz. Açık etkisi, bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYİH'ye oranından, genel yönetim açığının GSYİH'ye oranına ilişkin uzun dönemli hedef olan %1'in çıkarılması sonucu bulunan değerin -0,33 ile çarpılmasıyla bulunur. Konjonktürel etki ise, ilgili yıl reel GSYİH artış oranından %5'in çıkarılması sonucu buluna değerin -0,33 ile çarpılması ile hesaplanır. Bu açıklamalardan sonra mali kural formülünü şu şekilde yazabiliriz:

Mali Kural Formülü: $\Delta a = -0{,}33\,(a(t-1) - 1) - 0{,}33\,(b - 5)$

Mali kural kanununda, ayrıca, döner sermayeli işletmelerin gelir ve giderlerinin denk olması ile KİT'ler, bağlı ortaklıklar ve sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeci kuruluşlarda toplulaştırılmış bazda borçlanma gereği oluşturulamaması gibi destekleyici kurallar oluşturulmuştur.

Kanun tasarısında, mali kural uygulama sonuçlarının zamanında ve tam olarak kamuoyu ile paylaşılması ve mali raporlama kalitesinin, kapsamının ve sıklığının artırılarak şeffaflığın artırılması amaçlarıyla; Maliye Bakanlığı Mali Kural İzleme Raporu'nun, Hazine Müsteşarlığı tarafından KİT'lere ve diğer kamu işletmelerine ilişkin verilerin, Sosyal Güvenlik Kurumu koordinatörlüğünde ilgili idarelerden oluşan bir komisyon tarafından emeklilik ve genel sağlık sigortalarının uzun dönemli aktüeryal dengesine ilişkin hesaplamaları içeren raporların yayımlanması hükme bağlanmıştır. Açıklanan verilerin doğru, güvenilir ve standartlara uygunluğunu denetlemek amacıyla Sayıştay görevlendirilmiştir.

Tasarı, bütçenin fazla vermesi durumunda bu fazlalığın nasıl değerlendirileceği, orta-uzun vadeli % 1 oranındaki kamu açığının gerçekçi olmadığı (Karakurt ve Akdemir, 2010: 339-340); denetim yetkisinin bağımsız bir birime veya kurula verilmemesi ile mali kuraldan sapma olması halinde alınacak tedbirler ve uygulanacak yaptırımlar konusunda detaylı ve etkili olabilecek düzenlemelere yer verilmemesi (Turan, 2011: 51) gibi hususlar yönünden eleştirilmektedir.

Mali Kural Kanun Tasarısı'nın başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için, öncelikle siyasi iktidarın mali kurala sahip çıkması, kurumsal ve teknik altyapının oluşturulmuş olması ve mali kural hedeflerinin diğer makroekonomik hedeflerle uyumlu olması gerekmektedir.

SONUÇ

İktisadın doğuşundan günümüze kadar olan süreçte, devletin ekonomik sisteme müdahale edip etmemesi ya da ne kadar ekonominin içinde olması meselesi, iktisadi düşünce okullarının temel tartışma konularından olmuştur. 1929 yılında patlak veren Büyük Buhran'a kadar ekonomik sisteme tarafsız, sınırlı ve jandarma devlet anlayışını benimseyen Klasik İktisat öğretisi hâkim olmuştur. Ancak, Klasik İktisat krize çözüm üretememiş ve yerini müdahaleci devleti öneren Keynesyen İktisat'a bırakmak zorunda kalmıştır. Keynesyen düşünce, ekonominin eksik istihdamda olduğu savından hareketle, devletin ekonomiye müdahale ederek tam istihdam seviyesine ulaşılmasını önermiştir. Bunun için de bütçe açığı verilmeli, borçlanmaya gidilmeli ve dolayısıyla ihtiyari maliye politikaları uygulanmalıdır. Keynesyen politikalar, 1970 yılında ortaya çıkan stagflasyon krizinde başarı gösteremeyince, devletin ekonomiye müdahale etmesi sorgulanır hale gelmiştir.

Keynesyen ihtiyari maliye politikaları, İkinci Dünya Savaşı ve sosyal devlet anlayışı dünyada büyük bütçe açıkları ve sürdürülemez borç stokları yaratmış ve ekonomik krizlere sebep olmuştur. Devletin müdahalesi arttıkça ekonomik ve politik yozlaşmalar da artmıştır. Bu durum karşısında, devletin ve siyasi iktidarın yetkilerinin sınırlandırılmasını, bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin korunmasını, maliye politikalarının kurala dayandırılmasını, kuralların anayasal düzenlemeye tabi tutulmasını öneren, politikanın ekonomik analizini yapan Kamu Tercihi Teorisi ve bu teoriden türetilen Anayasal İktisat Teorisi geliştirilmiştir. Bu teoriye göre, siyasal süreçte yer alan aktörlerin bireysel çıkar peşinde koşmaları, ekonomik ve siyasal sorunlara yol açmaktadır. Bu sebeple Anayasal İktisat, sınırlı ve sorumlu devlet anlayışını benimseyerek, devletin yetkilerinin anayasal olarak sınırlandırılmasını ve ekonomik anayasa oluşturulmasını önermiştir. Ekonomik anayasa kapsamında ise mali anayasa, parasal anayasa, dış ticaret anayasası, sosyal güvenlik anayasası, mali federalizm anayasası öngörülmüştür.

Anayasal İktisat Teorisi ışığında oluşturulan mali kurallar, 1980 yılından sonra bütçe açıkları ve borç stokları muazzam bir şekilde artan, mali ve parasal disiplinlerini sağlamak isteyen ülkeler tarafından uygulanmaya başlandı. Günümüzde ise mali kurallar çoğu ülke tarafından uygulanmaktadır. Mali kurallar, bütçe, borç, harcama veya vergileme gibi mali göstergelere sınırlama getiren yasal veya anayasal kısıtlamalardır. Mali kuralları ortaya çıkaran nedenler arasında makroekonomik istikrarı sağlamak, mali sürdürülebilirlik, diğer finansal politikalara yardımcı olmak, hükümet politikalarının

güvenilirliğini artırmak ve negatif dışsallıkları önlemek gibi nedenler bulunmaktadır. Uygulamada çok çeşitli mali kural türleri bulunmakla birlikte mali kuralların, bütçe kuralları, borçlanma ve borç stoku kuralları, harcama kuralları ve vergilendirme/gelir kuralları olmak üzere dört türü bulunmaktadır. Mali kuralların düzenlenme yöntemleri arasında anayasa, yasa, politika kuralları ve uluslararası anlaşmalar yer almaktadır. Büyük ölçüde gelenekler ve içtihatlara bağlı olan mali kuralların düzenlenme yöntemleri, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. ABD, Almanya, İsviçre'de anayasal zeminde uygulanan mali kurallar; İngiltere, Kanada, Brezilya, Arjantin'de yasal, Avrupa Birliği'nde uluslararası anlaşma, Japonya'da hükümet kararı şeklinde uygulanmaktadır.

ABD'de mali kural uygulamaları, hem federal hem de eyaletler düzeyinde uygulama alanı bulmaktadır. ABD'de mali kurallara, 1980 yılından sonra daha çok önem verilmeye başlanmıştır. Bütçe açıklarını kapatmak amacıyla 1985 yılında Gramm-Rudman-Hollings Yasası ve 1990 yılında Bütçe Uygulama Yasası ile bütçe açıklarına yönelik hedefler belirlenmiş ama hedeflerin gerçekçi olmaması üzerine başarısız olunmuştur. ABD eyaletlerinin çoğunda ise vergi ve harcama sınırlamalarına yönelik uygulamalar bulunmaktadır.

AB'de uygulanan mali kuralların temelini, 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ve 1997 tarihli İstikrar ve Büyüme Paktı oluşturmaktadır. Bütçe açıkları ile borçlanmaya sınırlama getiren mali kurallar sayesinde AB'de bütçe açıkları ve borç stoklarında önemli düşüşler gözlenmiştir. Ancak, 2007 yılında başlayan küresel kriz AB'yi derinden etkilemiş ve ülkelerin maliye politikalarını gevşetmeleri sonucunda bütçe açıkları ve borç stoklarında artışlar yaşanmıştır.

Türkiye'de mali kural uygulamaları ise 2000 yılından sonra artış göstermiştir. 1990'lı yıllarda oluşan bütçe açıkları, mali disiplini ve makroekonomik istikrarı bozarak ekonomik ve siyasi krizler yaratmıştır. Özellikle 2000 ve 2001 yılında meydana gelen ekonomik krizlerden sonra mali disiplini ve mali sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla mali kurallar oluşturulmuştur. IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve yerel yönetim kapsamında 5393 sayılı Belediye Kanunu, Türkiye'de uygulamaya konulan mali kural düzenlemeleridir. Bu düzenlemeler ile bütçe açıkları, borç stoku, enflasyon gibi göstergelerde önemli başarılar elde edilerek mali ve ekonomik istikrar sağlanmıştır. Nitekim, 2001 yılında % 11,9 olan bütçe açıkları 2012 yılında % 2,0'ye; % 77,9 olan borç stoku oranı ise % 36,1'e düşürülerek

Maastricht kriterleri çerçevesinde birçok AB ülkesinden daha iyi bir konuma gelmiştir. Mali sürdürülebilirliğini ve makroekonomik istikrarını korumak isteyen Türkiye, altyapısını daha önceki düzenlemeler ile oluşturduğu Mali Kural Kanun Tasarısı'nı 2010 yılında kabul etmiştir.

Dünya ve Türkiye uygulamalarına baktığımızda; mali disiplin, mali sürdürülebilirlik ve makroekonomik istikrarın sağlanmasında mali kuralların oldukça önemli bir işlevinin olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Ancak, ekonomik kriz dönemlerinde mali kuralların işleyişinde aksaklıklar yaşanmaktadır. Bu doğrultuda, mali kuralların etkili bir şekilde uygulanabilmesi için şu hususlar göz önünde bulundurulmalıdır:

- Mali kuralların siyasi irade ile kamuoyu tarafından benimsenmesi ve kurumsal altyapısının oluşturulması gerekir. Siyasi irade tarafından benimsenmeyen ve kamuoyu tarafından kabul görmeyen mali kuralların işe yaramayacağı aşikârdır.
- Mali kural olarak seçilen sınırlamalar, ülkenin ekonomik gerçeklerine uygun olarak belirlenmelidir.
- Mali kurallar sadece sayısal bir formül olarak ele alınmamalı, yapısal reformlarla birlikte değerlendirilmelidir.
- Mali kural uygulamaları olağanüstü olaylara ve dış şoklara karşı yeterince esnek olmalıdır.
- Mali kurallar şeffaf, basit ve anlaşılır olmalı, kamuoyunun gelişmeleri zamanında izleyebilmeleri sağlanmalıdır.
- Mali kural uygulama sonuçlarının izlenmesi amacıyla bağımsız bir denetim mekanizması oluşturulmalıdır. Ayrıca, kurallara uyulmaması durumunda yargı yolu açık tutulmalıdır.

Sonuç olarak, mali kurallardan beklenen verimin alınabilmesinde kural ve formül oluşturmak önemli olmakla birlikte ekonomik, mali ve yapısal reformların hayata geçirilmesi daha çok önem arz etmektedir.

KAYNAKLAR

Acar, İ. A. (2011). "İktisadi Ekoller ve Devletin Ekonomideki Rolü", (ed. Abdulkadir Kökocak), *Kamu Ekonomisi*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, s. 21-66.

Akdoğan, A. (2011). *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara.

Aktan, C. C. (1994). *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*, Doğuş Matbaası, Ankara.

Aktan, C. C. (1997). *Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa*, İz Yayıncılık, İstanbul.

Aktan, C. C. (2002a). "Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal Politik İktisat", (ed. Coşkun Can Aktan), *Anayasal İktisat*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 3-30.

Aktan, C. C. (2002b). "Devletin Büyümesi ve Devletin Başarısızlığının Anatomisi", (ed. Coşkun Can Aktan), *Anayasal İktisat*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 101-120.

Aktan, C. C. (2002c). "Freiburg Hukuk ve İktisat Okulu'nun Ekonomik Düzen Teorisi ve Ekonomik Anayasa Yaklaşımı", (ed. Coşkun Can Aktan), *Anayasal İktisat*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 205-229.

Aktan, C. C. (2010). "Mali Kurallar (Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar)", (ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), *Mali Kurallar*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, s. 84-97.

Aktan, C. C. (2011). "Kurumsal Maliye Politikası ve Mali Kurallar (Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar), http://www.ceis.org.tr/dergi/2011ocak/makaleI.pdf, (03.02.2014).

Aktan, C. C., Çoban, H. ve Demir, İ. C. (2010b). "Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları", (ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), *Mali Kurallar*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, s. 98-123.

Aktan, C. C. ve Dileyici, D. (2007). *Modern Politik İktisat Kamu Tercihi*, Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş., Ankara.

Aktan, C. C. ve Dileyici, D. (2009). *Kamu Ekonomisi*, Birleşik Matbaacılık, İzmir.

Aktan, C. C., Dileyici, D. ve Özen, A. (2010a). "Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar", (ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), *Mali Kurallar*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, s. 1-31.

Aktan, C. C., Togay, S. ve Utkulu, U. (2002). "Parasal Reform Önerileri ve Parasal Anayasa", (ed. Coşkun Can Aktan), *Anayasal İktisat*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 561-580.

Ataç, B. (2012). *Maliye Politikası, Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları*, Turhan Kitabevi, Ankara.

Ateş, T. (2004). *Siyasal Tarih*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Atılgan, H. (2002). "Parasal Anayasa", (ed. Coşkun Can Aktan), *Anayasal İktisat*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 581-607.

Aysu, A. (2010). "Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası Kurallarının İhlaline İlişkin Yaptırımlar", (ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), *Mali Kurallar*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, s. 216-228.

Bali, B. B. ve Çelen, M. (2007). *Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.

Barlas, E. (2011). "Devlet Anlayışları ve İktisadi Oluşumlar", (ed. Abdulkadir Kökocak), *Kamu Ekonomisi*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, s. 69-92.

Başkaya, F. (2005). *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü*, Maki Basım Yayın, Ankara.

Bilgili, Y. (2012). *Karşılaştırmalı İktisat Okulları Ders Notları (Makro İktisadın Teorik Esasları)*, İkinci Sayfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.

Biraschi, P. (2008). "Searching for the Optimal EMU Fiscal Rule: An Ex-postAnalysis of the SGP Reform Proposals", *MEF Working Papers*, N. - 7, Italy. http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/working_papers/n.-7-2008---Searching-for-the-optimal-EMU-fiscal-rule1.pdf, (23.02.2014).

Bocutoğlu, E., Berber, M. ve Çelik, K. (2003). *Makro İktisada Giriş*, Dilara Yayınevi, Rize.

Brennan, G. ve Eusepi, G. (2004). "Fiscal Constitutionalism", (ed. Jürgen G. Backhaus ve Richard E. Wagner), *Handbook of Public Finance*, Kluwer Academic Publishers, Boston, s. 53-76.

Buchanan, J. M. (1959). "Positive Economics, Welfare Economics, and Political Economy", *Journal of Law and Economics*, Vol. 2. s. 124-138, http://spea.shufe.edu.cn/upload/htmleditor/File/111216050033.pdf, (26.01.2014).

Buchanan, J. M. (1999). "The Logical Foundations of Constitutional Liberty", *Liberty Fund*, http://grad.mercatus.org/sites/default/files/Buchanan-%20Politics%20without%20Romance.pdf, (26.01.2014).

Bulutoğlu, K. (2004). *Kamu Ekonomisine Giriş Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı*, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul.

Bulutoğlu, K. (2006). *Devlet Piyasa Mafya*, Arıkan Basım Yayım Dağıtım Ltd. Şti., İstanbul.

Buiter, W. H. (2003). "Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U", http://www.researchgate.net/publication/5216193_Ten_Commandments_for_a_FiscalRule_in_the_E(M)U, (16.02.2014).

Cameron, R. E. (1997). *A Concise Economic History of the World: From Paleolithic Times of the Present*, Oxford University Press, New York.

Civriz, M. (2010). "Türkiye'de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar", (ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), *Mali Kurallar*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, s. 347-379.

Demir, O. (1997). *Ekonomide Devlet*, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara.

Dinler, Z. (2005). *Mikro Ekonomi*, Ekin Kitabevi, Bursa.

Dileyici, D. (2005). *Anayasal İktisat Perspektifinden Para ve Maliye Politikaları*, Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş., Ankara.

Debrun, X., Epstein, N. ve Symansky, S. (2008). "A New Fiscal Rule: Should Israel "Go Swiss?", *IMF Working Paper, WP/08/87*, http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp0887.pdf, (18.02.2014).

Ercan Dede, M. (2010), *Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi*, Mesleki Yeterlilik Tezi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

European Commission, (2009). *Public Finances in EMU*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15390_en.pdf, (17.02.2014).

European Commission, (2008). "National Numerical Fiscal Rules for Sound Public Finances", (ed. Servaas Deroose ve Christian Kastrop), *The Quality of Public Finances, Finding of the Econonmic Policy Committee-Working Group (2004-2007)*, s. 91-128, http://europa.eu/epc/pdf/publication12278_en.pdf, (17.02.2014).

Foldvary, F. E. (2004). "Public Revenue From Land Rent", (ed. Jürgen G. Backhaus ve Richard E. Wagner), *Handbook of Public Finance*, Kluwer Academic Publishers, Boston, s. 165-194.

Friedman, M. (2002). "Vergi ve Harcamalara Getirilebilecek Anayasal Sınırlamalar", (çev: Tekin Akdemir), (ed. Coşkun Can Aktan), *Anayasal İktisat*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 407-413.

Göze, A. (2005). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.

Günay, A. (2007). *Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

Günaydın, İ. ve Eser, L. Y. (2010). "Maliye Politikasında Yeni Trend: Mali Kurallar", (ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), *Mali Kurallar*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, s. 63-83.

Güneysu Balaban, K. (2012). "Kurallı Maliye Politikası ve Türkiye'de Kurallı Maliye Politikası Uygulamasına İlişkin Model Önerisi", Uzmanlık Yeterlilik Tezi, *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü*, Ankara, http://www.tcmb.gov.tr/kutuphane/TURKCE/tezler/kamerguneysubalaban.pdf, (10.03.2014).

Güngör, K. (2011). *Küresel Kriz, Mali Kural ve Türkiye*, Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic. Ltd. Şti., Ankara.

Hallerberg, M., Strauch, R. ve Von Hagen, J. (2004). "The Design Of Fiscal Rules and Forms Of Governance in European Union Countries", *European Central Bank, Working Papers Series, No. 419*, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp419.pdf, (25.02.2014).

Hayek, F. A. (1995). *Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük*, (çev: Mustafa Erdoğan), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

Hepaksaz, E. (2007). "Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform", *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, Cilt 44, Sayı 514, s. 89-109, http://www.ekonomikyorumlar.com.tr/dergiler/makaleler/514/Sayi_514_Makale_07. pdf, (10.01.2014).

Hepaksaz, E. ve Akdemir, T. (2010). "Türkiye'de Yeni Anayasa Tartışmalarının ve 1982 Anayasası'nın Vergisel Hükümlerinin Toplumsal Sözleşme Teorisi Açısından Değerlendirilmesi", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 35, s. 119-147, http://iibf.erciyes.edu.tr/dergi/sayi35/hepaksaz_akdemir.pdf, (25.01.2014).

Hindriks, J. ve Myles, G. D. (2006). *Intermediate Public Economics*, Massachusetts Institute of Technology Press.

Hürcan, Y. G. (1999). *Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi*, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Araştırma ve İnceleme Dizisi, Ankara.

Hyman, D. N. (1987). *Public Finance, A Contemporary Application of Theory to Policy*, The Dryden Press.
Karakurt, B. ve Akdemir, T. (2010). "Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş", (ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), *Mali Kurallar*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, s. 320-346.
Karayılmazlar, E. (2011). "Sosyal Seçim", (ed. Abdulkadir Kökocak), *Kamu Ekonomisi*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, s. 359-384.
Kasper, W. ve Streit, M. E. (2002). "Kurumsal İktisat", (çev: Bernur Açıkgöz), (ed. Coşkun Can Aktan), *Anayasal İktisat*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 634-644.
Kaya, F. (2009). *Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
Kennedy, S. ve Robbins, J. (2001). "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance", *Department of Finance Working Paper, 2001-16*, http://fin.gc.ca/pub/pdfs/wp2001-16e.pdf, (22.02.2014).
Kesik, A. ve Bayar, N. (2010). "Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin", (ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), *Mali Kurallar*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, s. 46-62.
Kopits, G. (2001). "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?", *IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, WP/01/145*, http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf, (20.02.2014).
Koşar, N. (2010). "Anayasal İktisat Perspektifinden ABD'de Vergi ve Harcama Sınırlamaları: Başlıca Uygulamalar", (ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), *Mali Kurallar*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, s. 124-161.
Lynch, M. S. (2011). "Statutory Budget Controls in Effect Between 1985 and 2002", *Congressional Research Service*, http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41901.pdf, (23.02.2014).
Niskanen, W. (2002). "Yeni Bir Mali Anayasa Önerisi", ", (çev: Tekin Akdemir), (ed. Coşkun Can Aktan), *Anayasal İktisat*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 414-426.
North, D. C. (2002). "Kurumlar ve Kurumsal Değişim", (çev: Bernur Açıkgöz), (ed. Coşkun Can Aktan), *Anayasal İktisat*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 615-620.
Oates, W. E. (1994). "Federalism and Government Finance", (ed. John M. Quigley ve Eugene Smolensky), *Modern Public Finance*, Harvard University Press, s. 126-161.
Odabaş, H. (2002). "James M. Buchanan'ın Politik İktisada Katkıları: Kamu Tercihi Teorisi", (ed. Coşkun Can Aktan), *Anayasal İktisat*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 380-403.
Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü. ve Ercan İ. (2006). *Anayasa Hukuku İdare Hukuku*, İkinci Sayfa, İstanbul.
Özker, A. N. ve Biniş, M. (2009). "Mali Kurallar ve Bir Vergi Anayasası Yaklaşımı", *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt 1, No 1, s. 39-61, (Online)
Özpençe, Ö. (2009). *Avrupa Parasal Birliği'nde Maliye Politikası Koordinasyonu ve Türkiye Analizi*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
Öztürk, N. (2007). *Kamu Tercihinin Tespitinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yolları*, Palme Yayıncılık, Ankara.
Parasız, İ. (2000). *Modern Makro Ekonominin Temelleri*, Ezgi Kitabevi, Bursa.
Rodrik, D. (2006). "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?" http://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/Goodbye-Washington.pdf, (28.04.2014).

Rosen, H. S. (2002). *Public Finance*, McGraw-Hill Irwin, Boston.
Sakal, M. (2003). *Anayasal Bütçe Reformunun Aşamaları,* Gazi Kitabevi, Ankara.
Sakal, M. ve Şahin, E. A. (2009). "Anayasal İktisadın Temel Felsefesi ve Türkiye'de Uygulanabilirlik Koşulları", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10 (1), s. 75-114, http://sbd.ogu.edu.tr/makaleler/10_1_Makale_4.pdf, (15.01.2014).
Savaş, V. F. (1997). *Anayasal İktisat*, Avcıol Basım Yayın, İstanbul.
Savaş, V. F. (1998). *Politik İktisat*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
Serra, N., Spiegel, S. ve Stiglitz, J. E. (2008). "Introduction: From the Washington Consensus Towards a New Global Governance", (ed. Narcis Serra ve Joseph E. Stiglitz), *The Washington Consensus Reconsidered Towards a New Global Governance*, Oxford University Press, s. 3-13, http://digamo.free.fr/serra8.pdf, (28.04.2014).
Smith, A. (2001). *Ulusların Zenginliği*, (çev: Ayşe Yunus ve Mehmet Bakırcı), Alan Yayıncılık, İstanbul.
Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of The Public Sector*, W. W. Norton Company, New York.
Seyidoğlu, H. (2003). *Uluslararası İktisat, Teori, Politika ve Uygulama*, Güzem Can Yayınları, İstanbul.
Şahin, E. A. (2010). "Anayasal İktisat Perspektifinden Gelişmiş Ülkelerde Kamu Borçlanmasını Sınırlayıcı Kurallar ve Uygulama Sonuçları", (ed. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), *Mali Kurallar*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, s. 229-246.
Şanlıoğlu, Ö. ve Uzay, N. (2011). "Devletin Yeni İktisadi Rolü", (ed. Abdulkadir Kökocak), *Kamu Ekonomisi*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, s. 95-124.
Şener, O. (2001). *Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
Şengönül, A. ve Songur, M. (2010). "Türkiye'de Mali Kural: Olsaydı Ya da Olacaksa", Siyaset, *Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı*, http://arsiv.setav.org/ups/dosya/51325.pdf, (10.03.2014).
Tanilli, S. (2006). *Uygarlık Tarihi*, Alkım Yayınevi, İstanbul.
Telatar, F. (2004). *Politik İktisat Politikası*, İmaj Yayınevi, Ankara.
Tok, S. (2009). *Anayasal İktisat ve Kamu Tercihi Yaklaşımı Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.
Tullock, G. (2002a). "Kamu Tercihi", (çev: Coşkun Can Aktan), (ed. Coşkun Can Aktan), *Anayasal İktisat*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 77-85.
Tullock, G. (2002b). "Rant Kollama", (çev: Coşkun Can Aktan), (ed. Coşkun Can Aktan), *Anayasal İktisat*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 157-162.
Turan, T. (2011). *Maliye Politikası ve Ekonomik Şoklar: Türkiye Örneği*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
Ulusoy, A. (2003). *Maliye Politikası*, Derya Kitabevi, Trabzon.
Ulusoy, A. (2004). *Devlet Borçlanması*, Üçyol Kitabevi, Trabzon.
Ünsal, E. M. (2004). *Makro İktisada Giriş*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
Vanberg, V. J. (2004). "The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism", *Walter Eucken Institut*, http://www.eucken.de/fileadmin/bilder/Dokumente/Diskussionspapiere/04_11bw.pdf, (01.02.2014).

Wagner, R. E. (2004). "Debt, Money and Public Finance", (ed. Jürgen G. Backhaus ve Richard E. Wagner), *Handbook of Public Finance*, Kluwer Academic Publishers, Boston, s. 195-215.

Williamson, J. (2004). "A Short History of Washington Consensus", http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf, (28.04.2014).

Yavuz, G. (2007). "Washington Uzlaşması'ndan Post-Washington Uzlaşması'na: Kalkınma Gündeminin Biçimlenişinde "Yeni Kurumcu İktisat" Etkisi", *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt: 18, Sayı: 64, s. 23-44, http://ekonomikyaklasim.org/pdfs2/EYD_V18_N64_A02.pdf, (28.04.2014).

Yayla, A. (2004). *Siyaset Teorisine Giriş*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Yıldırım, C. (2011). "Birinci ve İkinci Nesil Washington Uzlaşması: Neoliberal İktisat Politikalarının 1980'den Sonraki Evrimi", *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Güz 2011, Cilt: 7, Yıl: 7, Sayı: 2, s. 1-23, http://www.iibfdergi.ibu.edu.tr/index.php/ijesr/article/viewFile/144/328, (28.04.2014).

Yıldırım, K., Karaman, D. ve Taşdemir, M. (2006). *Makroekonomi*, Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş., Ankara.

Yükseler, Z. (2010). "Örtülü Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş", *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*, http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/mali%20kural-zy.pdf, (12.03.2014).

epp.eurostat.ec.europa.eu

www.bumko.gov.tr

www.hazine.gov.tr

www.tcmb.gov.tr

www.wikipedia.org.tr

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanunu

1/891 Sayılı Mali Kural Kanun Tasarısı

ÖZGEÇMİŞ

Serkan Göker, 1983 yılında Denizli'de doğdu. 2005 yılında Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nden mezun oldu. 2006 yılında Denizli Vergi Dairesi Başkanlığı'nda gelir uzman yardımcısı olarak göreve başladı ve 2010 yılında yeterlilik sınavını tamamlayarak gelir uzmanı oldu. 2010 yılından beri gelir uzmanı olarak görev yapmaktadır.