



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

**SIYASAL YÖNETİM SİSTEMLERİNİN MALİ PERFORMANS
AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRMESİ**



Zeynep DOĞRU ORUÇ

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2019

SİYASAL YÖNETİM SİSTEMLERİNİN MALİ PERFORMANS AÇISINDAN BİR
DEĞERLENDİRMESİ

Zeynep DOĞRU ORUÇ


Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı


Yüksek Lisans Tezi


Ankara, 2019

KABUL VE ONAY

Zeynep DOĞRU ORUÇ tarafından hazırlanan "Siyasal Yönetim Sistemlerinin Mali Performans Açısından Bir Değerlendirmesi" başlıklı bu çalışma, 16.09.2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

[İ m z a] 
Prof. Dr. M. Umur Tosun (Başkan)

[İ m z a] 
Prof. Dr. Ali Tarkan ÇAVUŞOĞLU (Danışman)

[İ m z a] 
Dr. Öğr. Üyesi Haydar Lütfü Ejder (Üye)

Bu tez çalışmasında Sayın Prof. Dr. Ali Tarkan ÇAVUŞOĞLU Ortak Danışman olarak görev almıştır.

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Enstitü Müdürü

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezimin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan "**Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge**" kapsamında tezimin aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. ⁽¹⁾
- Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ay ertelenmiştir. ⁽²⁾
- Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. ⁽³⁾

17 / 09 / 2019

Zeynep DOĞRU ORUÇ

¹"Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge"

- (1) Madde 6. 1. Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.
- (2) Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internetten paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.
- (3) Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, tezin yapıldığı kurum tarafından verilir *. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, ilgili kurum ve kuruluşun önerisi ile enstitü veya fakültenin uygun görüşü üzerine üniversite yönetim kurulu tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.
Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

* Tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, Prof.Dr. Ali Tarkan ÇAVUŞOĞLU danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

Zeynep DOĞRU ORUÇ



ÖZET

DOĞRU ORUÇ, Zeynep. Siyasal Yönetim Sistemlerinin Mali Performans Açısından Bir Değerlendirmesi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2019

Demokrasiyle yönetilen ülkelerde yönetim, halk tarafından seçilmiş temsilciler aracılığıyla sağlanır. Bu ülkelerde yönetim biçimi, devlet fonksiyonları olan yürütme, yasama ve yargı organlarının anayasal tasarımına göre şekillenir. Dünyada en yaygın uygulanan yönetim sistemleri başkanlık yönetim sistemi ve parlamenter yönetim sistemidir. Bir ülkenin başkanlık veya parlamenter sistemle yönetilmesinin ekonomik ve toplumsal hayat içerisindeki etkileri konusunda çeşitli görüşler bulunmaktadır.

Bu çalışmada demokratik yönetim sistemlerinden başkanlık yönetim sistemi ile parlamenter yönetim sistemi teorik olarak incelenmekte ve karşılaştırılmaktadır. Ayrıca, yönetim sistemlerinin niteliksel bir değerlendirmesinin yapılmasının ardından yönetim sistemlerinin ekonomik ve toplumsal hayat içerisindeki etkileri üzerine odaklanılmakta ve yönetim sistemlerindeki farklılıkların mali performans üzerindeki etkileri tartışılmaktadır.

Çalışmada demokrasi, ekonomik ve mali özgürlükler açısından yapılan incelemelerde başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin parlamenter sistemle yönetilenlere göre düşük sıralamalara sahip olduğu görülmektedir. Bu sonuç, tam demokratik başkanlık sistemi olarak nitelendirilebilen ülke sayısının sadece iki olmasından kaynaklanmaktadır. Mali performans göstergeleri açısından yapılan incelemelerde ise bu iki yönetim sistemi arasında belirgin bir fark ortaya çıkmamaktadır. Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde kamu büyüklüğüne ve borçluluğa ilişkin oranların ortalamada daha düşük olduğu görülürken; parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde de bütçe açıklarına ilişkin oranların daha düşük olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Anahtar Sözcükler

Mali Performans, Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem

ABSTRACT

DOĞRU ORUÇ, Zeynep. An Evaluation of The Political Systems in Terms of Fiscal Performance, Master's Thesis, Ankara, 2019

In democratic countries, government is formed by representatives who are voted by the public. In these countries the type of the administration is shaped according to the constitutional design of the state functions concerning the legislative, executive and judicial branches. The most common administrative systems in the world are the presidential system and the parliamentary system. There are different views about these systems' effects on economic and social life.

In this study, presidential and parliamentary systems are examined theoretically and compared. Following the qualitative evaluation of the administrative systems, the study focuses on the effects of administrative systems on the economic and social life and discusses how these administrative systems affect the fiscal performance.

Analyses made with respect to democracy, economic- and fiscal-freedom measures in this study indicate that countries administered by presidential systems have ranks lower than those administered by the parliamentary systems. This outcome is due to the fact that there are only two countries that can be qualified as completely democratic presidential systems. On the other hand, analyses made with respect to fiscal performance indicators do not show any clear differences between the two administrative systems. While the average ratios for the government size and indebtedness are found lower in countries administered by the presidential system, those for the budget deficits appear to be lower in countries administered by the parliamentary system.

Key Words:

Fiscal Performance, Presidential System, Parliamentary System

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY.....	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI.....	v
ETİK BEYAN.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
TABLolar DİZİNİ.....	vii
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	viii
GİRİŞ.....	1
1.BÖLÜM: SİYASAL YÖNETİM SİSTEMLERİ	4
1.1. PARLAMENTOYER YÖNETİM SİSTEMİ	6
1.1.1. Parlamento Sistemin Başlıca Özellikleri.....	8
1.1.2. Parlamento Sistemin Avantajları ve Dezavantajları	9
1.1.3. Dünyada Parlamento Sistem	11
1.2. BAŞKANLIK YÖNETİM SİSTEMİ.....	14
1.2.1. Başkanlık Sisteminin Temel Özellikleri	16
1.2.2. Başkanlık Sisteminin Avantajları ve Dezavantajları.....	17
1.2.3. Dünyada Başkanlık Sistemi	19
1.3. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ.....	22
2.BÖLÜM: YÖNETİM SİSTEMLERİNİN NİTELİKSEL DEĞERLENDİRMESİ..	23
2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	23
2.2. DEMOKRASİ ENDEKSİ DEĞERLENDİRMESİ.....	24
2.3. EKONOMİK ÖZGÜRLÜK DEĞERLENDİRMESİ	29
2.4. MALİ ÖZGÜRLÜK DEĞERLENDİRMESİ.....	32
3.BÖLÜM: SİYASAL YÖNETİM SİSTEMLERİNDE MALİ PERFORMANS	35
3.1. KAMU KESİMİ BÜYÜKLÜĞÜ	38
3.2. BÜTÇE AÇIĞI.....	48
3.3. KAMU BORÇ MİKTARI	58
DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	72
KAYNAKÇA.....	76
EK 1. ORJİNALLİK RAPORU.....	80
EK 2. ETİK KURUL / KOMİSYON İZİNİ YA DA MUAFİYET FORMU.....	82

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1 Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkeler.....	12
Tablo 2 Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülkeler.....	20
Tablo 3 Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkelerde Demokrasi Endeksi (EIU 2018)	27
Tablo 4 Yönetim Sistemlerinde Ekonomik Özgürlükler	30



ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1 Demokrasi Haritası (The EIU 2018).....	28
Şekil 2 Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkelerin Mali Özgürlük Değeri (Fiscal Freedom Index).....	34
Şekil 3 Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülkelerde Kamu Kesimi Büyüklükleri (World Bank General government expenditure (% of GDP) Data).....	43
Şekil 4 Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkelerin Kamu Kesimi Büyüklükleri (OECD).....	44
Şekil 5 Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkelerin Kamu Kesimi Büyüklüklerinin Bir Arada Gösterimi.....	46
Şekil 6 Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülkelerde Bütçe Dengelerinin GSYH'ye Oranları (Dünya Bankası).....	52
Şekil 7 Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkelerde Bütçe Dengesi (Dünya Bankası).....	53
Şekil 8 Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkelerde Kişi Başına Düşen Milli Gelir Bir Arada Gösterimi.....	56
Şekil 8 Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülkelerde Merkezi Yönetim Borcu/GSYH.....	63
Şekil 9 Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülkelerde Merkezi Yönetim Borcunun GSYİH Oranı (%) Ortalaması.....	64
Şekil 10 Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkelerde Merkezi Yönetim Borcu/ GSYH (IMF).....	67
Şekil 11 Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkelerde Merkezi Yönetim Borcunun GSYİH Oranı (%) Ortalaması.....	68
Şekil 12 Başkanlık ve Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkelerin Kamu Borcu/GSYH Oranlarının Birlikte Gösterimi.....	69

GİRİŞ

Demokrasi, vatandaşların oy kullanarak yönetme hakkına sahip olan kişileri belirlediği bir yönetim sistemidir. Tanım biraz daha derinlemesine incelenecek olursa; demokratik bir ülkenin taşıması gereken asgari şartlar; çoğunluğun karar alarak oluşturduğu bir hükümet, yönetilenlerin de bu karar mekanizmasına rıza gösterdiği, adil seçimlerin bulunduğu, azınlık haklarına saygılı, temel insan haklarını koruyan yönetim biçimidir. Buna karşın demokrasinin tanımı ve nasıl uygulanacağı hususunda bir fikir birliği bulunmamaktadır. Esas olarak uygulamada demokrasi, temsili demokrasi ve doğrudan demokrasi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Doğrudan demokrasi; Antik Yunan'da temeli atılmış bir demokrasi uygulamasıdır. Şehir halkının şehrin dışında belirlenen bir alanda toplanıp güncel problemlerin tartışılması yoluyla, ilgili kararlar alınması sistemi benimsendiği bilinmektedir. Bu dönemde oy kullanma hakkı özgür erkek vatandaşların sahip olduğu bir haktır. Yani sokaktaki insanların doğrudan politika yaptıkları ve yönetimde söz sahibi oldukları, toplumda yönetilen-yöneten ayrımının bulunmadığı, eski toplumların demokrasisine denilmektedir.

Modern ulus devletlerinde tüm halkın bir arada toplanıp istişarede bulunacakları bir kamusal alan bulunmamaktadır. Çünkü günümüz toplumlarının nüfusunu göz önünde bulundurursak, bu şekilde bir karar mekanizmasının işleyebilmesi olanaksızdır. Ayrıca mevcut zamandaki problemler de Antik Yunan problemlerinden çok daha farklıdır. Bunun yanında günümüzde toplumdaki insanlar arasında çeşitlilik çok daha fazla, problemler çok daha karışık ve insanların zamanı çok daha kısıtlıdır. Yani toplumsal sorunların tartışılması, politika üretme çalışmaları çok uzun zaman gerektiren bir süreç haline almıştır. Problemler çok daha fazla uzmanlık gerektirmektedir ve toplumun tüm bireylerinin uzmanlık olarak politika üreticiliğini benimsemesi mümkün değildir.

Söz konusu sebeplerden dolayı iktisadi bir sistem olan temsili demokrasiye geçiş olmuştur. Mevcut dönemde çoğu modern demokrasilerde halktan temsilciler belirlenir; bu temsilciler profesyonel politikacılar olarak toplumsal problemleri tartışıp çözüm üretmek amacıyla çalışmalar yaparlar. Kitle iletişim araçlarıyla da bu çalışmalar halka

iletirler. Ancak karar verme sürecinde sadece bu temsilciler aktif olarak görev alırlar. Yani halk sadece temsilciyi oylar, temsilci de halk adına kanun yapım sürecinde rol alır.

Günümüzde Birleşmiş Milletlere üye olan 193 ülke bulunmaktadır. Birleşmiş Milletlere üye olmak için bağımsız bir devlet olma şartı aranmaktadır. The Economist Intelligence Unit (EIU) tarafından yayınlanan demokrasi endeksine göre günümüzde 167 ülke demokrasiyle yönetilmektedir. Vatikan gibi teokraziyle yönetilen ülkeler ve Birleşik Arap Emirlikleri, Katar, Suudi Arabistan gibi mutlak monarşiyle yönetilen ülkeler demokratik ülkeler arasına dahil edilmemektedir. Monarşiyle yönetilen ve halkın iradesinin yönetime yansımadağı ülkeler ile parlamenter monarşiyle veya anayasal monarşiyle yönetilen bazı ada devletleri de demokrasi endeksinde sıralanan demokratik ülkeler dışında bırakılmıştır.

Günümüzde uygulanan tek demokrasi biçimi temsili demokrasidir. Bu çalışmada temsili demokrasinin en temel türleri olan parlamenter yönetim sistemi ve başkanlık yönetim sistemi değerlendirilmiştir. Çalışmanın amacı parlamenter sistem ve başkanlık sistemi ile yönetilen ülkeleri mali performans açısından değerlendirmektir. Bu değerlendirmede, herhangi bir yönetim sisteminin daha üstün olup olmadığı ortaya koyulmamakta; demokrasi ve özgürlüklere ilişkin veriler ışığında mali performans göstergesi olarak kabul edilen bazı değişkenlerle bir durum analizi yapılmaktadır.

İlk bölümde parlamenter sistem ve başkanlık sistemi teorik olarak değerlendirilmekte; bu sistemler arasındaki farklılıklar ele alınmaktadır. Bu bölümde, sistemlerin genel özelliklerine, sistemlerin sağladığı avantajlara ve dezavantajlara ve ülkelerin hangi sistemle yönetildiklerine ilişkin listelere yer verilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise yönetim sistemlerinin niteliksel bir değerlendirmesi yapılmaktadır. Bu değerlendirmeler, EIU tarafından yayınlanan 2018 yılı demokrasi endeksi; Fraser Institute ekonomik özgürlükler endeksi ve Heritage Foundation mali özgürlükler endeksi verilerine dayandırılmaktadır.

Üçüncü ve son bölümde de, başkanlık ve parlamenter yönetim sistemlerinin kamu bütçesinin yönetilmesi sürecinde yarattığı farklılıklar göz önünde bulundurularak, bu farklılıkların ülkelerin mali performanslarını nasıl etkilediği incelenmektedir. Bu

inceleme, kamu kesimi büyüklüğü, borç oranı ve bütçe açığı oranları gibi mali göstergelerin birlikte değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmektedir.



1. BÖLÜM:

SİYASAL YÖNETİM SİSTEMLERİ

Devletler kendi tarihsel gelişimlerine, kültürel ihtiyaçlarına uygun biçimde siyaset sistem arayışına girmişlerdir. Bu da demokratik yönetim biçimlerinin sınıflandırılması çabasına doğurmuştur. Bu ayrımın niteliğinin/derinliğinin çerçevesi, kuvvetler ayrılığı ilkesi doğrultusunda anayasalarda çizilmektedir. Hepsisi demokratik sistemler olarak tanımlanmakla birlikte, bu sistem adları ile anılan ülkelerin siyaset-kültürel yaşamları ve demokrasi düzeyleri arasında büyük farklılıklar vardır. Dünyada kuvvetler birliğine dayanan meclis yönetim sistemi bir yana bırakılırsa yönetim sistemleri, kuvvetler ayrılığına göre temelde parlamenter sistem ve başkanlık sistemi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Başkanlık ve parlamenter yönetim sistemleri arasındaki temel ayrım noktası olan temsil organı ile yürütme organı arasındaki anayasal yapı ise, büyük ölçüde ülkelerin toplumsal ve siyaset olayları/gelişmeleri ekseninde şekillenmektedir. Demokratik devletler yönetim sistemi tercihlerini bu iki sistemden birini seçerek ya da bu sistemlerin bazı özelliklerini dikkate alarak tarihsel ve sosyal yapılarına özgü yeni anayasal sistem geliştirerek yapmaktadırlar (Demirkaya, 2018).

Kuvvetler ayrılığı teorisi; yani devletin yasama, yürütme ve yargı erklerinden meydana geldiği ve bu erklerin farklı organların elinde bulunması gerektiği fikrinin temelini John Locke ve Montesquieu atmıştır. Locke; devlet yönetiminde yasama kuvveti, yürütme kuvveti ve federatif kuvvet şeklinde üç kuvvetin bulunduğunu ve bunların ayrılması gerektiğini söylemiştir (Gözler, 2011). Kuvvetler ayrılığı denilince ilk olarak akla gelen Montesquieu'nün Spirit of The Laws (1748) kitabına göre; eğer yasama ve yürütme yetkileri aynı organda birleştirilirse, halkın özgürlüğü tehlikeye girer çünkü bu gücün tiranca kullanımına yol açar. Yasama, yürütme ve yargı organları birleştirilmemeli, tek bir organa veya iki organa verilmemelidir. Bu üç güç, hükümetin üç ayrı organı tarafından kullanılmalıdır ve biri diğerinden daha üstün olmamalıdır. Bunun sağlanması halkın özgürlüğünü korumak için şarttır (Montesquieu, 1748).

Kuvvetler ayrılığı teorisinin sonuçlarını incelemeye başlamadan önce, kuvvetler ayrılığı uygulamasının temeli olan Bütçe Hakkı'na (Power of Purse) değinmek gerekir. Bütçe; kamu kesimi olarak da adlandırılabilen devlet gelir ve gider kalemlerinin sistematik bir biçimde listelendiği resmi bir belge olarak tanımlanabilir. Bütçe hakkı ise, hükümetin vergi koyarak gelir elde etmesi ve bu vergiyi harcayarak gider oluşturabilmesi kabiliyetidir. Bu hak yasamanın yürütmeyi kontrol altında tutmak için kullandığı önemli bir araçtır. Bütçe hakkının başlangıcı olarak 1215'de ilan edilen Magna Carta Libertatum sayılabilir. Magna Carta ile kanunsuz vergi koyulamaz ilkesi küresel olarak bütçe hakkının anayasal anlamda ilk adımı olarak bilinmektedir. Sonraki dönemde 1688'de kabul edilen Bill of Rights ise İngiltere parlamentosu bütçe üzerindeki hakları açısından kesin bir zafer olarak anılmaktadır. Bu yasa ile vergi koyma ve bütçe yapma hakkı tam olarak parlamentoya teslim edilmiştir. Çeliker'in aktarımına göre, kamu hizmetlerinin belirlenmesi hakkı, temsili demokraside temsil organına/parlamentoya ait bir hak ve yetki olarak kabul edilmiştir. Kamu gelirlerinin ana kaynağını oluşturan vergiler, halktan devletin yönetim gücüne dayanan bir parlamento kararıyla toplanabilmektedir. Çoğunlukla vergiler aracılığıyla elde edilen bu gelirlerin yine parlamento kararıyla harcanabileceği anlayışı, günümüzde parlamenter veya başkanlık olsun tüm yönetim sistemlerinin temel kurumsal yapısını teşkil etmektedir (Çeliker, 2006). O halde bütçe hakkı, parlamentoların ortaya çıkış kaynağı olarak ifade edilebilir. Bütçe hakkı kamu gelirlerinin büyük kısmını oluşturan vergilerin parlamento kararıyla toplanabilmesi, bu gelirlerin yine parlamento kararıyla harcanabileceği anlayıştır ve günümüzde hem parlamenter sistemin, hem de başkanlık sisteminin temel kurumsal yapısını teşkil etmektedir.

Çalışmada incelenecek olan siyasal yönetim sistemlerinin işleyişlerindeki farklılıklar, bu yönetimlerin bütçe sistemleri ve mali performanslarına da etki etmektedir. Bahsi geçen etkileri daha detaylı şekilde incelemeye başlamadan önce sistemler arasındaki temel farklılıklar öncelikli olarak ele alınıp, bu çerçevede yorumlama yapılacaktır.

Günümüzde temsili demokrasinin türleri olarak üç temel sistem olduğu kabul edilmektedir. Her bir demokrasi kendilerine has özelliklerini korusa bile çoğu devlet üç genel türden birine uygundur ve buna göre sınıflandırılabilir. Parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve bu iki sistemin bir sentezi sonucu oluşan yarı-başkanlık sistemi. Bu

sistemler devletlerin anayasaları tarafından belirlenir. Bir anayasa, yalnızca karar verme yetkisinin belirli gruplara veya bireylere tahsis edilmesini belirleyebilir: politika önerileri yapanlar, bunları onaylayanlar, politikaları değiştirebilen veya veto eden ve bu yetkiyi kullanan temsilcileri atayan kişiler. Politikayı belirleyen üç boyutlu ilişki göz önüne alındığında, sonuç, bu makamların nasıl ve kimler tarafından uygulandığına bağlıdır. Sistemlerin ayrışması incelenirken devletin yasama ve yürütme erklerinin oluşumu, konumu ve birbirleriyle ilişkileri esas alınmaktadır. Yargı demokratik sistemlerin hepsinde bağımsız olduğu için sistemler arası fark yasama ve yürütmenin birbiriyle ilişkisine göre oluşur.

Tezin bu bölümünde hükümetler örgütlenme biçimlerine göre incelenecektir. Yasama ve yürütme erkleri örgütlenme biçimlerine göre üç temel biçimde sınıflandırılmaktadır: başkanlık yönetim sistemi, parlamenter yönetim sistemi ve her iki yönetim sisteminden de özellikler barındıran yarı başkanlık yönetim sistemi. Başkanlık ve parlamenter yönetim sistemleri tezin ana konusunu oluşturmaktadır. Yarı başkanlık sisteminin ise kısaca özelliklerinden bahsedilecek ancak tezin geri kalan kısımlarında yer almayacaktır.

1.1. PARLAMENTER YÖNETİM SİSTEMİ

İlk ele alacağımız sistem olan parlamenter sistem, esas olarak hükümetin parlamentodan çıktığı ve var olabilmek için parlamentonun güvenine ihtiyaç duyduğu sistemdir. Tuyana'nın aktarımına göre parlamenter sistemin temelleri 1215 yılında, İngiltere'de Büyük Konseyde krala danışman olarak hizmet etmek üzere zengin toprak sahiplerinin haklarını belirleyen Magna Carta'nın imzalanmasıyla atılmıştır. Parlamenter sisteme geçişi sağlayan en önemli gelişme, zaman içerisinde parlamentonun temsil ettiği topluluk ve parlamentonun yetkileri genişleyerek, devletin gücünün tek temsilcisi ve yürütücüsü olan krala karşı, halkı temsil eden bir parlamentonun oluşturulması ve yasama yetkisinin bu parlamento tarafından elde edilerek hükümdarı denetleme gücünün ele geçirilmesi olmuştur (Tuyana, 1982).

Bu yönetim sisteminde, devlet başkanı normalde hükümet başkanından farklı bir kişidir. Anayasal bir monarşi olan Birleşik Krallık'ta, Kraliçe devletin tören ve seremoni

başkanıyken, Başbakan ise hükümet başkanıdır. İsrail gibi bazı ülkelerde, devlet başkanı (çoğunlukla seremoni) Cumhurbaşkanıdır, ancak hükümet başkanı başbakandır. (Israel Ministry of Foreign Affairs, 2019) Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin bu kategoride yer alması için aranan esas özellikler hükümetin yasama organı tarafından oluşturulması, bu organın parlamento çoğunluğunun desteğiyle varlığını devam ettirebilmesi ve yürütmenin iki bölüme ayrılmış olmasıdır (Ray, 2004).

Parlamenter sistemde teorik olarak aranan bazı temel özellikler bulunmaktadır. Bu sistemde meclis seçilmiş temsilcilerden yani vekillerden oluşmak zorundadır. Diğer özellik partiler sistemidir. Seçmen için bir dizi aday sunan ve toplumsal bir politika programı arz eden siyasi partiler; temsili demokrasinin olmazsa olmazıdır. Parlamenter sisteme sahip olan bir ülke yönetiminde aranan üçüncü özellik, parlamentoya rehberlik eden bir kabinedir ve kabine aynı zamanda parlamento tarafından da yönlendirilir. Hükümetin yasama organı tarafından oluşturulmalı, bu organın parlamento çoğunluğunun desteğiyle varlığını devam ettirebilmeli ve yürütme iki bölüme ayrılmış olmalıdır (Ray, 2004).

1.1.1.Parlamenter Sistemin Başlıca Özellikleri

Parlamenter sistemde, devletin baş yöneticisi (Başbakan) doğrudan halk tarafından seçilmez ancak genellikle parlamentodaki çoğunluk partisinin lideridir. Başbakan kendi kabinesini seçer ve kabine üyelerinin çoğunluğu da meclis üleriyle oluşturulur. Tüm bakanlar kurulu parlamentoya karşı sorumludur ve güven oylaması aracılığıyla parlamentonun güvenini kaybettiği anda, görevden hükümet istifa ederek erken seçime gidilir. Buna karşın, başkanlık sisteminde, başkan, doğrudan doğruya halk tarafından sabit bir süre için seçilmektedir ve başkanın kendi bakanlarını seçme hakkı vardır. Ne başkanın ne de bakanların kongreye karşı siyasal sorumluluğu bulunmamaktadır.

Yönetimde güçlerin parlamentoda toplandığı söylenebilir. Hükümetin sorumluluğu da yasama meclisi üzerinde bulunur. Yürütme iki bölümden oluşmaktadır. Devlet başkanı, (yani kral veya başkan) ve hükümet başkanı (başbakan). İlki, itibari baş (yönetici) ve ikincisi gerçek yönetim başı olarak tanımlanmaktadır. Devletin başkanı (cumhurbaşkanı) hükümet başkanını atmaktan sorumludur. Çoğunlukçu parlamenter sistem söz konusu olduğunda, cumhurbaşkanının iktidar partisinin başkanını, başbakan olarak atamaktan başka bir seçeneği bulunmaz, fakat çoğulcu parlamenter sistemde cumhurbaşkanının iktidar partisinin liderinden bir başkasını başbakan olarak seçme ayrıcalığına sahip olabilmektedir.

Hükümet başkanı (başbakan), bakanların atanmasında tam söz sahibidir. Bakanlar resmen devlet başkanı (cumhurbaşkanı) tarafından atanır, ancak başbakan tek başına bakanlığın oluşumundan sorumludur. Bakanlıkların sorumlulukları kolektiftir. Kolektif sorumluluk, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden doğan sorumluluktur. Kolektif sorumluluk ilkesi, genel siyasetinden dolayı güvensizlik oyu alan bir hükümetin tüm olarak çekilmesi sonucunu doğurur. Hükümetin genel siyasetinden dolayı, bakanlar kurulunun bir kısım üyelerinin düşürülmesi, bir kısmının ise görevlerinde bırakılması mümkün değildir (Özbudun, 2004). Bu durumun kabine dayanışmasının hem sebebini hem de etkilerini oluşturduğu söylenebilir. Hükümet, çoğunluğun güvenini taşıdığı sürece görevde kalabilmektedir. Bakanlar genellikle parlamento üyeleri arasından seçilmektedirler.

Hükümet başkanı, devlet başkanına parlamentoyu feshetmesini tavsiye edebilir. Hükümet ve parlamento arasında karşılıklı bağımlılık bulunmaktadır. Hükümet bütün olarak

seçmenlere dolaylı olarak sorumludur. Her ne kadar yürütmeyi gözetmek ve denetlemek için nihai güç parlamento ile birlikte hükümetin sorumluluğu olsa da, pratikte, gözetim ve denetime ilişkin tüm yetki güçlü olan Başbakanadadır. Bu sistem kuvvetler ayrılığı ilkesini temsil etmez. Yani sistemde güçler keskin bir biçimde ayrılmamıştır. Yasama ve yürütmeye aynı kişiler görev alabilmektedir (Choudhary, 2004).

1.1.2 Parlamenter Sistemin Avantajları ve Dezavantajları

Parlamenter sistem dünyada en yaygın olarak benimsenen temsili demokrasi biçimidir. Bu durum sistemin ideal yönetim sistemi olduğu anlamına gelmemektedir ve çalışma içerisinde bir yönetimi başarılı ilan etmek amaçlanmamaktadır. Her yönetim sisteminin gibi kendi içerisinde bazı avantaj ve dezavantajlara sahip olduğu yaygın bir düşüncedir. Bu bölümde parlamenter sistemin avantajları ve dezavantajları incelenecektir.

1.1.2.1. Parlamenter Sistemin Avantajları

Parlamenter yönetim sistemindeki kolektif sorumluluk ilkesi, hükümetin verimliliğini, hesap verebilirliğini artırır. Parlamenter yönetim sisteminde yürütme organı daha az baskın olma eğilimindedir, zira parlamento güvenoyuyla, yürütmeye verilen yetkiyi oylayabilecektir. Devletin iki erki katı bir şekilde ayrılmadığı için yürütme organı ile yasama arasındaki olağan ihtilaflar daha azdır.

Parlamenter sistemin, mecliste koalisyon olmaması halinde kanunları geçirme süreci açısından başkanlık sistemine kıyasla daha verimli çalışması mümkündür. Çünkü cumhurbaşkanının meclisin içinden çıkması ve genellikle çoğunluk partisinin gösterdiği aday olması dolayısıyla meclis tarafından gönderilen kanunu veto etme ihtimali oldukça düşüktür. İktidar partisi içerisinde önemli bölünmeler oluşmadıkça, yasama sürecinin kilitlenme ihtimali neredeyse bulunmamaktadır. Dolayısıyla, meclis ile hükümetin iş birliği içerisinde olmasından kaynaklı olarak karar verme süreci parlamenter sistemde daha hızlı olduğunu belirtebiliriz.

Hükümetin bütçeyi kendi istediği biçimde bütçe kanunu aracılığıyla meclisten alması parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde daha olasıdır. Zira iktidar partisinin üyeleri, hem

mecliste çoğunluğu oluşturmakta hem de kendi partisi tarafından oluşturulmuş olan hükümetin istediği bütçe kanunu lehine oy kullanma yönelimindedirler. Parti disiplini parlamenter sistemde daha güçlüdür; çünkü başbakan, bakanlarını parlamentodaki meclis üyelerinin arasından seçer. İktidar partisinin kötü politikalarını eleştirmeye hazır bir muhalif partinin varlığı, iyi yönetişimin yapılmasına yardımcı olur (Barrington, 2009).

1.1.2.2. Parlamenter Sistemin Dezavantajları

Parlamenter sistemin ilk ve en sık gündeme gelen dezavantajı, meclisin görev süresinin istikrarlı olmamasıdır. Özellikle, meclis çoğunluğunun elde edilmesi için koalisyonların gerekli olması halinde, parlamento hükümetleri oldukça dengesiz olabilir. Hiçbir partinin seçimlerde net çoğunluk kazanmadığı bir kabine sisteminde ortaya çıkan bir koalisyon hükümetinde, koalisyon partileri arasında çatışmalar, yozlaşmalar ve rekabet görülebilmesi muhtemeldir (Singh & Sarda, 2017). Meclis çoğunluğuna sahip olan iktidar partisi bulunması halinde bile hükümetin çöküşünü önlemek için güçlü parti disiplini gerekmektedir, yani parti içerisinde oylamalar sırasında fire bulunmamalıdır. Çünkü yasama organının kabineye güvensizlik oyu vererek hükümeti düşürme hakkı bulunmaktadır. Başbakan, bakanları atama ve görevden alma yetkisinin yanı sıra tek başına hükümetin dağılması için çağrıda bulunabileceği gerçeği nedeniyle baskıcı bir güce dönüşebilir. Bu sebepten dolayı da başbakan ile kabinenin hükümet gündemini uzun süreli öngörmesi ve planlama yapması zorlaşır. Bu sebepler de ülkelerin yönetiminde tutarsızlıklara ve gereksiz sıklıkla yapılan seçim harcamalarıyla, bütçe dengesini bozan hareketlere yol açabilmektedir.

Parlamenter yönetim sistemindeki kabine, iktidar partisinin dışındaki insan kaynaklarından yararlanmaz. Bunun nedeni, parlamenter sistemde başkanlık sistemi gibi erkler keskin biçimde ayrılmadığından, parlamenter sistem yönetimde uzmanlaşmak konusunda zayıflık barındırabilmesi olasıdır, bu durum yönetimde verimsizliğe yol açabilir. Yani, bakanlar çoğunlukla parlamentoda görev yapan siyasetçiler arasından seçildiği için siyaset dışı olduğu halde alanında uzmanlaşmış kişilerin yürütmede görev alabilmeleri başkanlık sistemine göre daha zordur.

Güçlerin yürütmede yoğunlaşmış olması parlamenter sistemin diğer bir önemli dezavantajıdır. Parlamenter sistemlerdeki gücün yoğunlaşması gerçekten de verimli ve

etkili politika yapımına yol açabilir, ancak aynı zamanda baştan savma kararlara da yol açabilir. Çoğunluk partisi tarafından kontrol edilen tek meclisli bir parlamentoda, başbakana yönelik etkin kontrol bulunmamaktadır. Başbakan'ın partisinin üyeleri hükümet kararlarını desteklemek yönünde güçlü baskılarla karşı karşıya kalırlar (Barrington, 2009). Bunun yanısıra bireysel hesap verebilirliğin noksanlığı (kolektif sorumluluk ilkesi gereği¹), bakanları, bireysel olarak kolayca değerlendirilemedikleri için, yanlış davranışlara açık kapı bırakabilmektedir. Hükümetin temsilcisi olan Başbakan seçmen tarafından doğrudan seçilmediğinden, kabine sistemi başkanlık sistemine kıyasla daha az demokratik olarak tanımlanabilmektedir.

1.1.3. Dünyada Parlamenter Sistem

Parlamenter sistem, İngiltere'de belli tarihsel koşullarda doğup 17. Yüzyılda biçimlenmeye başlarken, 19. Yüzyılın başında Fransa'da ve 20. Yüzyıl boyunca Avrupa monarşilerinde uygulanmaya başlamıştır (Kaboğlu, 2018). 20. Yüzyılda yayılmaya başlayan demokratik düzenle birlikte parlamenter sistem de dünyada pek çok ülke tarafından benimsenmeye başlamıştır. İngiltere'nin parlamenter sisteme geçişini takiben İngiliz Milletler Topluluğu olarak adlandırılan, eskiden İngiliz İmparatorluğunun parçası olan ülkeler de parlamenter sisteme geçiş yapmışlardır. Kuzey Avrupa ülkelerinin de bu sistemi kabul etmesiyle parlamentarizm geniş bir coğrafyaya yayılmıştır. İkinci Dünya Savaşı ve Doğu Blokunun çöküşü gibi dünya düzenini etkileyen gelişmelerin ardından dünyanın pek çok bölgesinde yönetim biçimi olarak parlamenter yönetim sistemi uygulanmaya başlanmıştır.

Günümüzde dünyadaki demokratik ülkelerin sayısının tüm zamanlara oranla en yüksek olduğu dönemi yaşamaktayız. Bu demokrasilerin çoğunluğu parlamenter sistemi, yani meclis güvenini temel alan bir sistemi benimsemektedir. Meclis güvenoyu yönetim

¹ Kolektif sorumluluk ilkesi, genel siyasetinden dolayı güvensizlik oyu alan bir hükümetin tüm olarak çekilmesi sonucunu doğurur. Hükümetin genel siyasetinden dolayı, bakanlar kurulunun bir kısım üyelerinin düşürülmesi, bir kısmının ise görevlerinde bırakılması mümkün değildir (Özbudun, 2004).

sistemleri, iktidara gelmek ve iktidarda kalmak için hükümetlerin yasamanın çoğunluğu tarafından kabul edilmeleri gerektiği hükümetlerdir.

Günümüzde parlamenter sistemle yönetilen ülkeler Tablo 1 üzerinde gösterilmiştir:

Tablo 1 Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkeler

ÜLKE	YÖNETİM ŞEKLİ	ÜLKE	YÖNETİM ŞEKLİ
Arnavutluk	Cumhuriyet	İsrail	Cumhuriyet
Ermenistan	Cumhuriyet	İtalya	Cumhuriyet
Avusturya	Cumhuriyet	Kosova	Cumhuriyet
Bangladeş	Cumhuriyet	Yeni Zelanda	Meşrutiyet
Bosna Hersek	Cumhuriyet	Letonya	Cumhuriyet
Bulgaristan	Cumhuriyet	Lübnan	Cumhuriyet
Malezya	Meşrutiyet	Lüksemburg	Monarşi
Hırvatistan	Cumhuriyet	Makedonya	Cumhuriyet
Çekya	Cumhuriyet	Malta	Cumhuriyet
Dominik	Cumhuriyet	Moldova	Cumhuriyet
Estonya	Cumhuriyet	Fas	Monarşi
Etiyopya	Cumhuriyet	Nepal	Cumhuriyet
Papua Yeni Gine	Meşrutiyet	Norveç	Meşrutiyet
Fiji	Cumhuriyet	Pakistan	Cumhuriyet
Finlandiya	Cumhuriyet	Samoa	Cumhuriyet
Almanya	Cumhuriyet	Sırbistan	Cumhuriyet
İspanya	Monarşi	İsveç	Monarşi
Yunanistan	Cumhuriyet	Singapur	Cumhuriyet
Macaristan	Cumhuriyet	Slovakya	Cumhuriyet
İzlanda	Cumhuriyet	Japonya	Meşrutiyet
Hindistan	Cumhuriyet	Trinidad ve Tobago	Cumhuriyet
Irak	Cumhuriyet	Vanuatu	Cumhuriyet
Belçika	Monarşi	Avusturalya	Monarşi
İrlanda	Cumhuriyet	Morityus	Cumhuriyet
Bahamalar	Monarşi	Barbados	Meşrutiyet
Belize	Meşrutiyet	Bhutan Krallığı	Meşrutiyet
Danimarka	Monarşi	Hollanda	Monarşi
Jamaika	Meşrutiyet	Kuveyt	Meşrutiyet
Kanada	Meşrutiyet	İngiltere	Monarşi

Kaynak: (Elgie, The Semi-Presidential One, 2018)

Temsili demokrasinin bir türü olan parlamenter sistemle yönetilen ülkeler Tablo 1’de Cumhuriyet, Monarşi ve Meşrutiyet olarak sınıflandırılmıştır. Bir yönetim şeklinin monarşi veya meşrutiyet olarak sınıflandırılmış olması, o ülkede demokrasinin olmadığı anlamına gelmediği tablo vasıtasıyla belirtilmiştir. Çünkü bu ülkelerde Kral veya Kraliçenin siyasi sorumluluğu bulunmamakta, sembolik bir devlet temsili görevi bulunan devlet başı konumundadır. Hükümet veya kabine ise fiili biçimde yürütme görevini yerine getiren, siyasi sorumluluğu olan ve halk tarafından seçilen yöneticilerdir. Fiili olarak yönetim yetkisinin halk tarafından seçilmiş kişilerde bulunuyor olması, meşrutiyet veya monarşi olarak sınıflandırılmış ülkeleri demokratik ülke kategorisine sokmaktadır.

Parlamenter sistemin başkanlık sistemlerine göre avantajlarından biri olarak, yürütme ve yasamanın bağlantılı olması sayesinde güçlü ve istikrarlı hükümetlere yol açtığı söylenmektedir. Ancak parlamenter sistemle yönetilen İtalya gibi bazı ülkelerde de istikrarsızlık ve yönetim kilitlenmeleri görülebilmektedir. İstikrarlı ve istikrarsız parlamenter sistemler arasındaki fark, anayasal düzenlemeler arasındaki farklılıklardan ziyade parti sistemleri arasındaki farklarla daha çok bağlantılıdır. Güçlü, istikrarlı ve disiplinli bir parti çoğunluğunun (tek bir parti veya bir koalisyon) olduğu ülkelerde, genellikle yasama organındaki çoğunluk desteğine bağlı olan kuvvetli ve istikrarlı bir yürütmeyle sonuçlanabilmektedir. Partilerin parçalandığı ve çoğunlukların baskın olmadığı veya belirsiz olduğu yerlerde parlamenter sistemin zayıf ve dengesiz olması muhtemeldir (Newton & Van Deth, 2005).

1.2. BAŞKANLIK YÖNETİM SİSTEMİ

Dünyada yaygın olarak benimsenen ve temeli demokrasiye dayanan ikinci önemli yönetim sistemi başkanlık sistemidir. Bu sistemde, devlet başkanı yürütme organının başıdır ve doğrudan halk tarafından sabit bir süreyle görev yapmak üzere seçilir. Başkanlık yönetim sisteminde, hem yürütme organının başı hem de devleti temsil eden baş olarak görev yapan başkan, sabit bir süreyle göreve gelmektedir ve yasama organı olan parlamento tarafından görevden alınmamaktadır, başkan da aynı şekilde parlamentoyu feshedememektedir (Onar, 2005).

Sartori'ye göre (1994); eğer devlet başkanı (cumhurbaşkanı) i) genel seçimler ile seçiliyorsa, ii) önceden belirlenmiş görev süresi parlamenter oylama ile kısaltılmıyorsa, iii) başkan hükümeti atadığı kişilerle yönetiyorsa o ülkenin siyasi sistemi başkanlık niteliğindedir (Sartori, 1994).

Başkanlık sisteminin tarihsel gelişimi açısından incelendiğinde, esasında sert kuvvetler ayrılığı teorisi Antik Yunan'a kadar dayandığı görülmektedir. Hükümetteki kontrol ve dengeleme sistemi, hiçbir hükümet kolunun çok güçlü olmayacağından emin olmak için geliştirilmiştir (Shuckburgh, 2002). Adil bir hükümetin çeşitli dallar arasındaki iktidarı bölmesi gerektiği fikri, derin felsefi ve tarihsel köklere sahiptir. Antik Roma hükümeti hakkındaki analizinde, Yunan devlet adamı, siyasetçi ve tarihçi Polybius onu üç daldan oluşan "karma" bir rejim olarak tanımlamıştır: monarşi (başkonsolos ya da eyalet başkanı), aristokrasi (Senato) ve demokrasi (halk) (Gerber, 2008). Bu kavramlar, iyi işleyen bir hükümete hayati öneme sahip kuvvetler ayrılığı hakkındaki fikirleri büyük ölçüde etkilemiştir. Ville (1998) aktardığına göre; yüzyıllar sonra, aydınlanma filozofu Baron de Montesquieu, herhangi bir hükümetin birincil tehdidi olarak despotizm hakkında yazmıştır. "The Spirit of the Laws" adlı ünlü eserinde, Montesquieu, bunu engellemenin en iyi yolunun, hükümetin farklı organlarının yasama, yürütme ve yargı yetkisini kullandığı kuvvetler ayrılığı yoluyla olduğunu ve bütün bu organların kurallara tabi olduğunu iddia etmiştir.

Başkanlık sistemi ilk kez Amerika Birleşik Devletleri tarafından uygulanmıştır. Bu sistem şekillenirken, Polybius, Montesquieu, William Blackstone, John Locke ve diğer filozofların ve siyaset bilimcilerin fikirleri üzerine yüzyıllar boyunca yapılan

çalışmalardan faydalanılmıştır. A.B.D Anayasası'nın çerçevesi, yeni federal hükümetin yetki ve sorumlulukları üç dal arasında bölüştürülmüştür: yasama organı, yönetici olan yürütme organı ve yargı dalı. Bu sistemi ilk kez uygulayan Amerika Birleşik Devletleri günümüze kadar da aynı sistemi devam ettirmiştir. Sonrasında ise bu sistem pek çok ülke tarafından kopyalanarak uygulanmıştır.



1.2.1 Başkanlık Sisteminin Temel Özellikleri

Başkanlık sisteminin parlamenter sistemle arasındaki en önemli fark sert kuvvetler ayrılığıdır. Bu nedenle; parlamento, yürütme ve yargı organları birbirlerinden katı şekilde ayrılırlar. Kuvvetler ayrılığına ek olarak, başkanlık sisteminin kurucuları, hiçbir dalın çok fazla güç almamasını sağlayarak tiranlığa karşı korunmak için tasarlanmış bir denge ve denetleme sistemi oluşturmuşlardır. James Madison ve Alexander Hamilton tarafından The Federalist'te yayınlanan makalelerin etkisiyle hazırlanan A.B.D. anayasası ve başkanlık sistemi şekillenmiştir. Madison ve Hamilton tarafından yazılan makalelerde denge denetleme sisteminin gerekliliğini belirtmiştir (Sheehan, 2004).

Sistemin kurucularının şekillendirdiği başkanlık sisteminin temel özellikleri şunlardır:

Başkanlık yönetim sisteminde cumhurbaşkanı hem devlet başkanı hem de hükümet başkanıdır ve gerçek yürütme yetkisi başkanda bulunmaktadır. Başkan yasama organı tarafından seçilmez, ancak seçmen tarafından doğrudan bir genel seçim aracılığıyla seçilir. Başkan ve yasa koyucular sabit bir süre için görevde kalırlar.

Parlamenter yönetim sisteminde mevcut olan kolektif sorumluluk ilkesi, başkanlık yönetim sisteminde geçerli değildir. Denge ve denetleme sistemi geçerlidir. Normal şartlarda, başkan, görev süresi boyunca özel olarak belirlenmiş, siyasi açıdan istisnai bir görevden alma uygulaması dışında görevden çıkarılamaz. (Kanatlı, 2016) Örneğin, A.B.D'de, başkan, Kongre'nin kararlarını veto edebilir; yasama organı, federal yargıçları ve başkanı suçlayabilir ve görevden alabilirken (impeach and remove), yargı, yargısal denetim yoluyla bir yasanın anayasaya aykırı olduğuna dair karar verebilir. Başkan, yüksek mahkeme yargıçları ve bakanlarını yasama organının onayına tabi olmak suretiyle görevlendirmek ve yasaları onaylamak üzere yetki sahibidir.

Teoride yasama ve yürütmenin birbirine denk güçleri vardır ve birbirinden bağımsızdırlar, ancak pratikte başkanlar ve meclisler genellikle bu gücü paylaşmak zorundadır. İşlerin aksamaması için bu iki erk işbirliği yapmak durumundadırlar ve günlük hayatta daha çok kendi taleplerini kabul ettirebilmek adına, diğer tarafın taleplerini kabul ederek çalışmalarını devam ettirirler (Newton & Van Deth, 2005).

1.2.2 Başkanlık Sisteminin Avantajları ve Dezavantajları

Başkanlık sistemi parlamenter sistemden sonra ikinci en çok benimsenen temsili demokrasi türüdür. Ülkeler kendi kültürel ve siyasi ihtiyaçlarına göre bir yönetim sistemi benimserler. Başkanlık sistemi ülkelerin bu sistemi benimseyip, benimsememesine neden olacak bazı avantaj ve dezavantajlara sahiptir. Bu bölümde başkanlık sistemin avantajları ve dezavantajları incelenecektir.

Başkanlık Sisteminin Avantajları

Başkanın sabit görev süresinin olması dolayısıyla istikrarlı bir yürütmeye sahip olunması başkanlık yönetim sisteminin ilk önemli avantajıdır. Mecliste güven oylamasının yapılmaması veya mecliste çoğunluğun kaybedilmesi nedeniyle meydana gelen koalisyon hükümetleri sorunu başkanlık yönetim sisteminde görülmemektedir. Parlamenter yönetimde kabinenin yasama meclisinin güvenine bağlılığının, potansiyel kabine çatışma ve istikrarsızlıklarına yol açması parlamenter sistemin doğal ve kaçınılmaz bir özelliğidir (Lijphart, 1992). Başkanlık sisteminde garanti bir şekilde başkanın dört veya beş yıl görevde kalıyor olması, seçim çalışmalarından ziyade devletin yürütmeye ilişkin konuları üzerinde odaklanmasına olanak tanır.

Devletin üç organı arasında yetkilerin net bir şekilde ayrılması, devlet gücünün kötüye kullanılmasının önlenmesine yardımcı olur. Yasama ve yürütme erkelerinin tek güçte toplanması özgürlükleri sınırlar, tiranca bir yönetime neden olur. Yargı erkinin yasama ve yürütme erkeleriyle ayrılmaması durumunda ise devlet tarafından keyfi baskı ve yasaklamalara yol açabilir (Montesquieu, 1823). Başkanlık sisteminde görülen sert kuvvetler ayrılığı sayesinde denge ve denetleme sistemi daha rahat bir biçimde işler.

Başkanlık yönetim sisteminde, devlet başkanı ile hükümet başkanı arasındaki kabine sisteminde bulunan çatışmaların ve gerginliklerin daha az görülmesi olasıdır. Başkanın, hatalı eylemlerde bulunan hükümetinin üyelerini özellikle bakanları partilerden bağımsız biçimde görevlendirip, görevden alabilme yetkisi aracılığıyla disipline etme gücü, hükümetin yürütme kolunun etkin bir şekilde yürütülmesine zemin oluşturabilmektedir.

Başkanlık hükümetinin çalışmada vurgulanacak olan son önemli avantajı, başkanlık seçimlerinin doğrudan yapıyor olmasının, parlamenter sistemde yürütmenin dolaylı

seçiminden daha demokratik olarak değerlendirilebileceği yönündedir. Başkan, doğrudan seçimle iş başına geldiği için halkın etkin sembolüdür ve parti desteğine ihtiyacı olmaksızın yürütmede kalması ile gücünün kaynağının parti olmaması sebebiyle parti üyelerinin başkanın üzerinde baskıcı güç oluşturmasının önüne geçilmiş olur (Lijphart, 1992).

Başkanlık Sisteminin Dezavantajları

Başkanlık sistemi bir takım negatif özellikleri de barındırmaktadır. Tunç ve Yavuz'un aktarımına göre yasama ve yürütme organlarının birbirine etkide bulunma imkânlarının son derece zayıf olması sebebiyle, esnek olmayan sistemin kriz ve tıkanıklıkların demokratik yolla çözümlenmesini imkânsız hale getirmesi söz konusu olabilir. Yasama ile yürütme organlarının ayrı ayrı seçimlerle göreve gelmelerinden kaynaklanarak, aralarında bir hiyerarşik üstünlük ilişkisinin olmaması sebebiyle bahsi geçen erkler arasında ihtilafların ve yönetsel krizlerin ortaya çıkması mümkündür. Hatta bu ihtilaflar Başkan ile parlamentoda çoğunluk partisine sahip grubun farklı siyasi eğilimlere veya farklı partilere mensup olması durumunda yaşanabilerek krizler çok daha derin hale gelebilir. Yasama organı da yürütme organı da ayrı seçimlerle iş başına geldiği için ikili bir demokratik meşruiyet söz konusu olacaktır. Bu durumda halka birçok vaatte bulunan başkanın, bu vaatlerini yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemeleri yasama organından çıkaramaması durumunda, demokrasinin gerçek anlamda uygulaması hususunda sorunlar ortaya çıkabilecektir (Tunç & Yavuz, 2009).

Yasama ve yürütme organları birbirlerinin görevlerinden alamadıkları için erklerin görev süreleri sabittir. Bu durum başkanlık sisteminin istikrarlı olmasını sağlayan pozitif bir özellik olarak ifade edilmesine karşın, başkanın halkın taleplerini karşılayamayan ve muvaffakiyetsiz bir yönetim sergilemesi durumunda bile görev süresini doldurmadan görevinden alınamayacaktır (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2017). Başkanın sabit görev süresinin olması başkanın yeniden seçilemeyeceğini anlaması veya ikinci kez

seçildiği döneminde, yürütmenin başının vatandaşın taleplerine karşı duyarsız hale getirebilir.²

Linz'in 1990 yılında yazdığı *Perlis of Presidentialism* makalesinde, başkanlık sisteminin seçimlerini sıfır toplamlı bir oyuna benzeterek, seçimleri kazananın her türlü gücü ve yetkiyi aldığını, kaybedenin ise hiçbir güç ve yetkiye sahip olmadığını vurgulamıştır. Buna karşın, parlamenter sistemlerde güç paylaşımının ve koalisyon yönetimlerinin oldukça yaygın olduğunu ve yürütmenin buna bağlı olarak küçük partilerin taleplerine ve çıkarlarına özen gösterdiğini belirtmiştir. Başkanlık sistemlerinde doğrudan halk seçiminin, başkanları koalisyon oluşturma ve muhalefet için taviz verme sürecine girmeleri gerekmediğine dair seçimlere dayanan bir güvenle davranış sergilemeleri muhtemel olduğunu ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle başkanların muhalif görüşlere karşı hoşgörüsüz olma ve çoğulculuğa karşı bir görüş benimsemeleri olasılığının yüksek olduğu işaret edilmektedir. Başkan parlamentoya karşı sorumlu olmadığı için, çok güçlü bir başkanın emrinde bulunan muazzam yürütme yetkileri nedeniyle otokratik hale gelebilmesi tehlikesi bulunmaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak da devletin yürütme ve yasama organlarının ayrılığı, her iki tarafın da birbirleriyle hemfikir olmadığı, özellikle de bütçe gibi konularda hükümet krizleriyle sonuçlanabilmektedir.

Son olarak, siyasete yabancı kişilerin bakan olarak yürütmede görev alması, sistemi dengesizleştiren bir unsur olabilmektedir. Doğrudan halkoyu ile seçilen kişiler, siyasi partilere daha az bağımlıdır ve daha az minnettar olarak tanımlanabilmektedir. Bu tür yöneticilerin, popülist bir üslupla ve erkler arası uyuma önem vermeyen bir tarzda yönetme olasılıkları daha yüksektir (Linz, 1990).

1.2.3 Dünyada Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi Amerika kıtasında ortaya çıkmıştır. A.B.D İngiltere'den bağımsızlığını kazandıktan sonra, 1787'den sonra anayasallaşma sürecine girmiştir. Bu dönemin politikacıları ve bilim insanları, İngiliz hükümet yapısından etkilenmişlerdi yasama ve yargı kollarını İngiliz yönetim biçiminin etkisiyle tasarladılar. Daha sonra sistemin kurucuları yürütme organı için farklı bir organizasyon biçimi belirlemek istediler

² Başkanlık sistemiyle yönetilen birçok ülkede başkanın seçilme sınırı bulunmaktadır (Örn: A.B.D, Arjantin, Brezilya, Nijerya).

(Mamalı, 2008). Başka bir deyişle, yürütme organına başkanlık edecek ve parlamenter sistemdeki taça ve başbakana denk olacak birini bulma arayışına girmişlerdir. Birçok tartışmadan sonra, icra gücünün tek bir elde toplanmasına karar verildi ve böyle bir kişiye “Başkan” dediler. Parlamenter sistemin aksine, başkanlık sistemi doğmadı ve süreç içerisinde geliştirilmedi. Dönemin politikacıları ve bilim insanları tarafından anayasa sürecinde tasarlanmıştır (Mamalı, 2008). O zamandan beri başkanlık sistemi Amerika'da başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. 1980'lerin başından beri siyasi yönetim yapıları akademik platformlarda çok tartışılmış ve bu konuda pek çok makale yazılmıştır. Parlamenter sistemlerdeki koalisyon durumlarında meydana gelen çatışma ve çıkmazların çözümü olarak başkanlık yönetim sistemi öne çıkmaya başlamıştır. Birçok akademisyen tarafından yönetim sistemlerinin kıyaslaması yapılmış çeşitli çıkarımlar yapılmıştır. Bu sistemi uygulayan diğer ülkeler; ülkelerindeki siyasi istikrar, ülkelerinin sosyal, politik ve kültürel yapılarına bağlı olarak bir sistem belirleme yöntemi uygulamışlardır.

Günümüzde başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler şunlardır:

Tablo 2 Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülkeler

Afganistan	Dominik Cumhuriyeti	Gine Bissau	Kolombiya
Angola	Ekvador	Guatemala	Kosta Rika
Arjantin	El Salvador	Güney Kore	Liberya
Amerika	Endonezya	Honduras	Malavi
Benin	Filipinler	İran	Meksika
Bolivya	Fildişi Sahili	Kazakistan	Nikaragua
Brezilya	Gambiya	Kenya	Nijerya
Burundi	Gana	Güney Kıbrıs	Panama
Paraguay	Peru	Seyşeller	Sierra Leone
Sudan	Şili	Tanzanya	Türkiye
Türkmenistan	Uganda	Uruguay	Venezuela
Zambiya	Zimbabve		

Kaynak: (Elgie, The Semi-Presidential One, 2018)

Başkanlık sisteminin en önemli unsuru kuvvetlerin ayrılığı olarak değerlendirilmesine rağmen, meclisin başkanların çalışma şekli ve yürütmenin uygulamaları üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır, çünkü kararların onaylanması aşamasında yasama meclislerine bağlı haldedirler. Kongre ve başkan farklı bir politik düşünceye sahipse, yasama ve yürütme kanatlarının birbirleriyle çatışma içerisine girip, çok az icraat oluşmasına yol açmaktadır. Başkanlık, bir siyasi parti tarafından, meclis ise başka bir parti tarafından kontrol edilirse, işleyişte ortaya çıkabilecek sorunlar artar. Buna ek olarak, parti disiplini

zayıfsa, çoğunluk partisi içerisinde de bölünmeler meydana gelir ve yine istenen kararlar meclisten geçemez. Sonuçta, görünüşte güçlü olan başkanların bazen seçilmiş meclisler tarafından etkisiz hale getirebilirken, güçlü olan bir başkan da parti disiplini aracılığıyla meclisin fiili olarak etkisiz hale getirebilmektedir. Bu nedenle, pek çok başkanlık sistemi demokratik istikrarın testinde başarısız olmuştur. A.B.D, bu hususta tek başarılı örnek olabilir, ancak Kosta Rika da 1949'dan bu yana başkanlık sistemini korumaktadır (Newton & Van Deth, 2005).



1.3. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

Başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bir sentezi olarak tanımlanabilecek olan yarı başkanlık sistemine de değinilmesi halinde; kavram ilk olarak 1920'lerden itibaren kullanılmaya başlanmıştır. O zamanlar tam olarak tanımlanmamış da olsa dünyada bazı ülkelerde uygulamalarına rastlanmaktadır.

Yarı başkanlık sisteminin en önemli temsilcisi olan Fransa'da 1958 Anayasası'nın 1962'de geçirdiği değişiklikle beraber, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmeye başlanması yeni bir modelin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Robert Elgie *Sub-Types and Democratic Performance* adlı kitabında, yarı-başkanlık sistemi kavramını ilk kez 1958'de H.Beuve-Mery isimli bir gazetecinin kullandığını söylemektedir (Elgie, 2011). Ancak bilimsel literatüre 1970 yılında Fransız siyaset bilimcisi Maurice Duverger tarafından kazandırılmış ve yine kendisi daha sonra 1974 ve 1978 yıllarında tanım üzerinde bazı değişiklikler yaparak nihai şeklini vermiştir (Acar, 2016).

Duverger 2006 yılında yayınladığı makalesine göre yarı başkanlık sistemini tanımlamıştır. "Bir siyasi yönetim sistemi, anayasasında üç unsuru içeriyorsa yarı-başkanlık olarak kabul edilir:

Cumhurbaşkanı, genel halk oylaması ile seçilir.

Cumhurbaşkanı oldukça önemli güçlere sahiptir.

Yürütme ve idari yetkilere sahip başbakan ve bakanlar vardır ve parlamento güvensizlik oyu vermediği sürece görevde kalırlar (Elgie, 2007).

Bu çalışmada mali performans incelemesi açısından yarı-başkanlık sistemi incelemeye dâhil edilmeyecektir. Çünkü tanımındaki belirsizlikler, sistemsel olarak ara bir model olması nedeniyle temsili demokraside esasında temel olarak sadece başkanlık ve parlamenter sistem olmak üzere iki farklı yöntem kabul edilmektedir.

2. BÖLÜM:

YÖNETİM SİSTEMLERİNİN NİTELİKSEL DEĞERLENDİRMESİ

Çalışmada başkanlık ve parlamenter yönetim sistemleriyle yönetilen ülkelerde mali performans değerlendirmesi yapılması hedeflenmektedir. Demokrasi kalitesinin ve ekonomik özgürlüklerin ülkelerin mali performanslarını etkilediklerine ilişkin yapılmış çok sayıda çalışma mevcuttur (Bkz. Quinn ve Woolley, 2001; Bougharriou, Benayed ve Gabsi, 2018; Ockey 2011). Mali performans değerlendirmesi aşamasına geçmeden önce, dünyada bu sistemle yönetilen ülkelerin demokrasi seviyeleri ile ekonomik ve mali özgürlük düzeylerinden kısaca bahsedilmesinin değerlendirme yapabilmek açısından yol gösterici olacağı söylenebilir.

2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Demokrasi en genel tanımıyla halkın halk tarafından yönetilmesi, egemenliğin millete veya halka ait olmasıdır. Günümüz batı tipi demokrasinin karakterize eden özelliği olarak, serbest ve genel seçimler ile şeffaf oy sayımı sonucu oluşturulan bir parlamentonun, diğer bir ifadeyle halkın temsil edildiği bir yönetimin mevcudiyeti gösterilebilir. Yasama erki bununla birlikte yürütme ve denetleme gücünü de temsil etmektedir. Böylelikle halkı temsil eden vekiller, yasama ve yürütme erklerini, seçenler adına kullanma yetkisini de teorik olarak elde etmiş olurlar (Ural, 2019). Günümüzde demokrasi kavramının yalnızca bir yönetim şekli olmaktan çok daha fazla anlam içerdiği söylenebilir. Ülkelerin kültürlerinden, bireysel özgürlüklere ve yaşam biçimlerine kadar bireylerin günlük hayatlarına etki eden bir mefhum olarak değerlendirilmektedir. Bu açıdan demokrasi seviyesi, ülkelerin niteliksel değerlendirmesi sırasında önemli bir kriteri oluşturmaktadır.

Ekonomik özgürlük, bireylerin başkalarına veya başkalarının mülklerine zarar vermediği sürece serbestçe üretme, tüketme ve başkalarıyla ticaret yapma haklarının olması durumunda söz konusu olan bir kavramdır (Hall & Lawson, 2011). Ekonomik özgürlüğün temel taşları kişisel seçimlerin varlığı, gönüllü ticaretin mevcudiyeti, piyasalara girme ve

rekabet etme özgürlüğü ile kişinin ve özel mülkiyetine ait malların güvenliğidir. Bireyler, güç, sahtekârlık veya hırsızlık kullanmadan edindikleri mülkleri başkaları tarafından fiziksel istilalara karşı korunduğunda ve yaptıkları eylemleri başkalarının haklarını ihlal etmediği sürece mülklerini kullanma, takas etme veya verme özgürlüğüne sahip olduklarında ekonomik özgürlüğe sahip olurlar (Gwartney, Lawson, Hall, & Murphy, 2018). Pek çok hakkın temelinde yer alan mülkiyet hakkı ve serbest ticaret hakkı ülkelerde gerçekleşen ekonomik aktivitelerde ve ülkelerin niteliksel değerlendirilmelerinde önemli bir hususu oluşturmaktadır. Bu sebeple tezin bu bölümünde yapılan niteliksel değerlendirmenin ikincil kriterini ekonomik özgürlükler oluşturmaktadır.

Çalışmada yönetim sistemlerinin mali performans açısından değerlendirmesi, niceliksel bir yorumlama olacağı için niteliksel farklılıkları ortaya çıkarabilecek kriterler aracılığıyla yönetim sistemlerinde bireylerin yaşamlarına doğrudan etki eden insani gelişmişlik unsurları dikkate alınabilecektir. Niteliksel değerlendirme yapılabilmesi için dünyada kabul gören çeşitli endeksler mevcuttur. Freedom House tarafından yayınlanan özgürlük endeksi, The Economist Intelligence Unit (EIU) tarafından yayınlanan demokrasi endeksi, Bertelsmann Stiftung'un dönüşüm endeksi (BTI), OECD tarafından yayınlanan yaşam endeksi (BLI), The Heritage Foundation tarafından yayınlanan mali özgürlük endeksi ve The Fraser Institute tarafından yayınlanan ekonomik özgürlük endeksi en yaygın kabul gören nitel durumları nicel hale getiren göstergelerden bazılarıdır. Bu tezde, farklı yönetim sistemlerine sahip olan ülkelerin niteliksel değerlendirmelerinin yapılabilmesi amacıyla The Economist Intelligence Unit tarafından yayınlanan 2018 yılı demokrasi endeksinden, The Fraser Institute tarafından yayınlanan ekonomik özgürlük endeksinden ve The Heritage Foundation tarafından yayınlanan mali özgürlük endeksinden faydalanılmaktadır.

2.2. DEMOKRASİ ENDEKSİ DEĞERLENDİRMESİ

Temsili demokrasinin birer türü olan başkanlık sistemi ve parlamenter sistem, dünyadaki uygulamalar çerçevesinde içerdikleri demokrasi düzeyi bakımından The Economist Intelligence Unit (EUI) tarafından yayınlanan demokrasi endeksi kullanılarak incelenecektir. Bu endeks, ülkelerin kültürlerinden, bireysel özgürlüklere ve yaşam

biçimlerine kadar bireylerin günlük hayatlarına etki eden demokrasinin, farklı yönetim sistemlerine sahip ülkelerde ne kadar içselleştirdiklerinin ve temsili demokrasinin yönetim sistemlerinde ne ölçüde uygulandığının kıyaslamasının yapılabilmesi imkânını sağlamaktır.

Endeks aleyhinde çeşitli eleştiriler yapılıyor olsa da Dünya Bankası gibi organizasyonlar endeksi geçerli bir veri olarak kullanmaktadır. The Freedom House tarafından yayınlanan özgürlük endeksi de benzer bilgiler sunmaktadır. EUI demokrasi endeksi, dünya çapında ülkelerin demokrasi görüntüsünü sunmaktadır. Endeks 165 ülkenin verisini içermesine rağmen, bu çalışmada sadece başkanlık sistemiyle ve parlamenter sistemle yönetilen toplam 84 ülkenin verilerinden faydalanılmıştır (Bkz. Tablo 3). Demokrasi endeksi oluşturulurken beş husus dikkate alınmıştır: seçim süreci ve çoğulculuk, sivil özgürlükler, hükümetin işleyişi, siyasal katılım ve siyasal kültür. Raporda açıklanan yöntemle göre, demokrasi endeksi, her bir, iki veya üç işaretlemeye izin verilen alternatif cevaplı 60 sorunun cevabını temel alan ağırlıklı bir ortalamadan elde edilmektedir. Çoğu cevap uzmanların değerlendirmesine istinaden elde edilmektedir. Sayısal bir puanlamaya ve sıralamaya ek olarak, endeks her ülkeyi tam demokrasi, kusurlu demokrasi, hibrit rejim ve otoriter rejim olmak üzere dört rejim türünden birine göre sınıflandırmaktadır (The Economist Intelligence Unit, 2018).

Tam demokrasi olarak nitelendirilen yönetimler, sivil özgürlüklere ve temel siyasi özgürlüklere yalnızca saygı duyulmakla kalmayıp, aynı zamanda demokratik ilkelerin gelişmesine elverişli bir siyasi kültürle güçlendirilen ülkelerdir. Bu ülkeler, geçerli bir devlet kontrolleri ve dengeleri sistemine, kararlarını uygulayan bağımsız bir yargıya, yeteri kadar işleyen hükümetlere ve çeşitli ve bağımsız medyaya sahiptir. Bu ülkelerin demokratik işleyişindeki sorunların sınırlı olduğu varsayılmaktadır (The Economist Intelligence Unit, 2018).

Kusurlu demokrasiler, seçimlerin adil ve özgür olduğu ve temel sivil özgürlüklerin onurlandırıldığı ancak problemleri olabilecek (örneğin medya özgürlüğü ihlali) olan ülkelerdir. Bu ülkeler, az gelişmiş siyasal kültür, siyasete katılımın düşük olması ve yönetişimin işleyişindeki sorunlar da dahil olmak üzere diğer demokratik boyutlarda önemli hatalara sahiptir (The Economist Intelligence Unit, 2018).

Hibrit rejimler, seçimlerde ortaya çıkan usulsüzlüklerin olduğu ve düzenli olarak adil ve özgür olmalarını önleyen ülkelerdir. Bu ülkeler genellikle siyasi muhaliflere, bağımsız olmayan yargı mensuplarına, yaygın yolsuzluklara, medyaya uygulanan tacizlere ve baskılara, hukukun üstünlüğünün zayıf olduğu ve az gelişmiş siyaset kültüründeki kusurlu demokrasilerden daha belirgin hataları olan, baskı uygulayan hükümetlere sahiptir (The Economist Intelligence Unit, 2018).

Otoriter rejimler ise, siyasi çoğulculuğun ortadan kaybolduğu veya son derece sınırlı olduğu ülkelerdir. Bu ülkeler çoğu zaman mutlak monarşiler veya diktatörlüklerdir, bazı geleneksel demokrasi kurumlarına sahip olabilirler, ancak daha az önemi olan, sivil hakların ihlali ve kötüye kullanımı yaygındır, seçimler adil ve özgür değildir, medya genellikle devlete aittir (The Economist Intelligence Unit, 2018).

Yönetim Sistemlerinde Demokrasi Endeksi (EIU 2018)					
Başkanlık Sistemi			Parlamerter Sistem		
Ülke Adı	Demokrasi Puanı	Rejim Sınıflandırması	Ülke Adı	Demokrasi Puanı	Rejim Sınıflandırması
Uruguay	83,8	Tam Demokrasi	Norveç	98,7	Tam Demokrasi
Kosta Rika	80,7	Tam Demokrasi	İzlanda	95,8	Tam Demokrasi
Güney Kore	80	Kusurlu Demokrasi	İsveç	93,9	Tam Demokrasi
Şili	79,7	Kusurlu Demokrasi	Yeni Zelanda	92,6	Tam Demokrasi
A.B.D	79,6	Kusurlu Demokrasi	Danimarka	92,2	Tam Demokrasi
Arjantin	70,2	Kusurlu Demokrasi	Kanada	91,5	Tam Demokrasi
Brezilya	69,7	Kusurlu Demokrasi	İrlanda	91,5	Tam Demokrasi
Kolombiya	69,6	Kusurlu Demokrasi	Finlandiya	91,4	Tam Demokrasi
Gana	66,3	Kusurlu Demokrasi	Avusturalya	90,9	Tam Demokrasi
Peru	66	Kusurlu Demokrasi	Hollanda	88,9	Tam Demokrasi
Dominik	65,4	Kusurlu Demokrasi	Lüksemburg	88,1	Tam Demokrasi
Endonezya	63,9	Kusurlu Demokrasi	Almanya	86,8	Tam Demokrasi
Ekvator	62,7	Kusurlu Demokrasi	İngiltere	85,3	Tam Demokrasi
Paraguay	62,4	Kusurlu Demokrasi	Avusturya	82,9	Tam Demokrasi
Meksika	61,9	Kusurlu Demokrasi	Mauritius	82,2	Tam Demokrasi
El Salvador	59,6	Hibrid Rejim	Malta	82,1	Tam Demokrasi
Benin	57,4	Hibrid Rejim	İspanya	80,8	Tam Demokrasi
Bolivya	57	Hibrid Rejim	Japonya	79,9	Kusurlu Demokrasi
Honduras	56,3	Hibrid Rejim	Estonya	79,7	Kusurlu Demokrasi
Zambiya	56,1	Hibrid Rejim	İsrail	77,9	Kusurlu Demokrasi
Guatemala	56	Hibrid Rejim	Belçika	77,8	Kusurlu Demokrasi
Malavi	54,9	Hibrid Rejim	İtalya	77,1	Kusurlu Demokrasi
Uganda	52	Hibrid Rejim	Çekya	76,9	Kusurlu Demokrasi
Kenya	51,1	Hibrid Rejim	Slovenya	75	Kusurlu Demokrasi
Sierra Leone	46,6	Hibrid Rejim	Letonya	73,8	Kusurlu Demokrasi

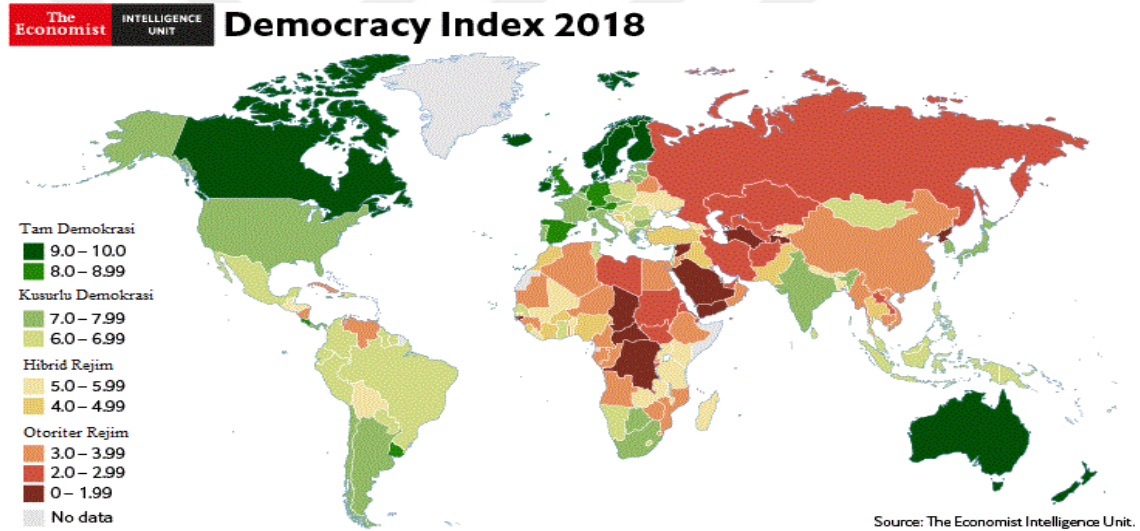
Nijerya	44,4	Hibrid Rejim	Yunanistan	72,9	Kusurlu Demokrasi
Nikaragua	36,3	Otoriter Rejim	Hindistan	72,3	Kusurlu Demokrasi
Angola	36,2	Otoriter Rejim	Slovakya	71	Kusurlu Demokrasi
Venezuela	31,6	Otoriter Rejim	Bulgaristan	70,3	Kusurlu Demokrasi
Zimbabve	31,6	Otoriter Rejim	Jamaika	70,2	Kusurlu Demokrasi
Gambiya	29,7	Otoriter Rejim	Malezya	68,8	Kusurlu Demokrasi
Afganistan	29,7	Otoriter Rejim	Lesoto	66,4	Kusurlu Demokrasi
Kazakistan	29,4	Otoriter Rejim	Macaristan	66,3	Kusurlu Demokrasi
Türkmenistan	17,2	Otoriter Rejim	Hırvatistan	65,7	Kusurlu Demokrasi
			Sırbistan	64,1	Kusurlu Demokrasi
			Singapur	63,8	Hibrid Rejim
			Arnavutluk	59,8	Hibrid Rejim
			Makedonya	58,7	Hibrid Rejim
			Fiji	58,5	Hibrid Rejim
			Moldova	58,5	Hibrid Rejim
			Montenegro	57,4	Hibrid Rejim
			Bangladeş	55,7	Hibrid Rejim
			Gürcistan	55	Hibrid Rejim
			Nepal	51,8	Hibrid Rejim
			Kırgızistan	51,1	Hibrid Rejim
			Bosna Hersek	49,8	Hibrid Rejim
			Lübnan	46,3	Hibrid Rejim
			Pakistan	41,7	Hibrid Rejim
			Kamboçya	35,9	Otoriter Rejim
			Etiyopya	33,5	Otoriter Rejim

Tablo 3 Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkelerde Demokrasi Endeksi (EIU 2018)

Tablo 3'ten görüldüğü üzere parlamenter sistemle yönetilen ülkeler belirgin bir şekilde daha yüksek bir demokrasi puanına sahiptir. Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelere sadece Uruguay ve Kosta Rika tam demokrasi kategorisine girebilirken, başkanlık sistemiyle yönetilenler içerisinde 17 ülke tam demokrasi kategorisinde bulunmaktadır. Demokrasi endeksinin en başarısız grubu olan otoriter rejim kategorisinde, başkanlık sistemiyle yönetilen 8 ülke varken, parlamenter sistemle yönetilen 2 ülke bulunmaktadır. A.B.D dünyanın en gelişmiş ülkelerinden birisi olmasına rağmen, 2017 yılından beri kusurlu demokrasi kategorisinde bulunmaktadır. Bu durumun sebebi siyasi kurumlara olan güvenin geçtiğimiz yıllar içerisinde giderek düşmesi olarak açıklanmaktadır. Ayrıca başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler arasında 83,8 puanla en yüksek demokrasi puanına sahip olan Uruguay, parlamenter sistemle yönetilen tam demokrasi kategorisindeki

lkeler arasında ancak 14. lke seviyesinde bir yere sahiptir. Parlamenter sistemde en düşük demokrasi puanına sahip olan Etiyopya ise, başkanlık sistemiyle yönetilen en düşük puanlı ülke olan Türkmenistan'a göre neredeyse iki katı puana sahiptir. Kusurlu demokrasiyle yönetilen ülke sayısı başkanlık sisteminde 13 iken, parlamenter sistemde 18 olduğu görülmektedir.

Bölgesel olarak da demokrasiler arasında farklılıklar olduğu Şekil 1'de gösterilen EIU tarafından yayınlanan infografik vasıtasıyla görülebilmektedir. Asya-Pasifik bölgesinde sadece Yeni Zelanda ve Avustralya tam demokrasi kategorisindedir. Avrupa kıtasında bulunan ülkelerin de tam demokrasi kategorisinde baskın bir yer kapladığı anlaşılmaktadır. Kuzey Amerika kıtasında yer alan ülkelerin de demokratik olarak nispeten daha gelişmiş ülkeler olduğu görülmektedir.



Şekil 1 Demokrasi Haritası (The EIU 2018)

Sonuç olarak, başkanlık sistemi ve parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin demokrasi düzeylerinde belirgin niteliksel farklılıklar bulunmaktadır. Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin demokrasi puanlarının, parlamenter sistemle yönetilen ülkelere göre oldukça düşük olması ve tam demokrasi sınıfına giren ülke sayısının sadece 2 olması göz önünde bulundurulması gereken önemli hususlar arasında yer almaktadır.

2.3. EKONOMİK ÖZGÜRLÜK DEĞERLENDİRMESİ

Ekonomik özgürlük ve mali performans arasındaki ilişkiyi incelemek için ampirik veriler kullanılarak çok sayıda araştırma yapılmıştır (Bkz. Scully ve Slottje, 1991; Barro, 1994; Torstensson, 1994; Hanke ve Walters 1997; Carlsson ve Lundström 2002; Altman 2008). Ekonomik özgürlük ve mali performans arasında doğru orantılı bir ilişki olduğu bu çalışmaların çoğunda doğrulanmıştır.

Bu bölümde ekonomik özgürlükler endeksini (EFW) oluşturan Kanada merkezli Fraser Institute tarafından yayınlanan verilerden faydalanılmaktadır. Ekonomik özgürlüklerin çalışmalarda yaygın biçimde Fraser Institute'un veri tabanından elde edilen endeks ile temsil edildiği görülmektedir. Ülkemizde de hem kamu kurumlarının çalışmalarında hem de akademik çalışmalarda bu kurum tarafından yayınlanan veriler kullanılmakta ve çok sayıda çalışmaya kaynak teşkil etmektedir. Ekonomik özgürlükler endeksi ülkelerin politikalarının ve kurumlarının ekonomik özgürlüğü destekleme derecesini ölçmektedir. Enstitünün 2018 raporuna göre ekonomik özgürlüğün temel taşları kişisel seçim, gönüllü değişim, pazarlara girme ve rekabet etme özgürlüğü ve kişinin ve özel mülkiyete ait malların güvenliğidir.

Ekonomik özgürlük endeksi 5 temel alanı baz alarak meydana getirilmektedir:

- 1) Kamu Kesimi Büyüklüğü
- 2) Hukuki Yapı ve Mülkiyet Haklarının Güvence Altına Alınması
- 3) Güçlü Paraya (Sound Money) Erişim
- 4) Uluslararası Ticaret Özgürlüğü
- 5) Kredi ve İşgücü Piyasalarına Yönelik Regülasyonlar

Endeks, bu 5 ana başlığın altında 42 kritere göre hesaplanmaktadır. Her bir kriter, 0'dan 10'a kadar puanlar almaktadır. Puan 10'a yaklaştıkça ekonomik özgürlükler artmakta, 0'a yaklaştıkça ekonomik özgürlükler azalmaktadır. Bu çerçevede yönetim sistemlerine göre sınıflandırılmış ülkelerin ekonomik özgürlük puanları Tablo 4'te gösterilmektedir.

Yönetim Sistemlerinde Ekonomik Özgürlükler							
Başkanlık Sistemi				Parlamenter Sistem			
Ülke Adı	Ekonomik Özgürlük Puanı	Ülke Adı	Ekonomik Özgürlük Puanı	Ülke Adı	Ekonomik Özgürlük Puanı	Ülke Adı	Ekonomik Özgürlük Puanı
A.B.D	8,03	Paraguay	6,95	Singapur	8,84	Belçika	7,32
Şili	7,8	Meksika	6,9	Yeni Zelanda	8,49	Slovakya	7,3
Guatemala	7,64	Zambiya	6,61	İrlanda	8,07	İtalya	7,27
Güney Kore	7,55	Gana	6,6	Gürcistan	8,02	İzlanda	7,22
Kosta Rika	7,55	Kolombiya	6,5	Mauritius	8,01	Macaristan	7,22
Peru	7,43	Nijerya	6,32	İngiltere	8	Jamaika	7,18
Gambiya	7,34	Bolivya	6,23	Avusturalya	7,98	Kamboçya	7,17
Uganda	7,31	Ekvator	6,06	Kanada	7,98	Makedonya	7,13
Nikaragua	7,27	Zimbabve	6,06	Estonya	7,86	Slovenya	7,05
Kenya	7,2	Benin	5,98	Danimarka	7,77	Montenegro	7,04
Dominik	7,18	Malavi	5,86	Malta	7,73	Lübnan	6,99
Endonezya	7,16	Brezilya	5,75	Hollanda	7,71	Hırvatistan	6,96
El Salvador	7,15	Sierra Leone	5,75	Almanya	7,69	Kırgızistan	6,93
Uruguay	7,14	Angola	5,17	Finlandiya	7,65	Malezya	6,92
Kazakistan	7,11	Arjantin	4,84	Letonya	7,64	Sırbistan	6,85
Honduras	7,06	Venezuela	2,88	Lüksemburg	7,6	Fiji	6,79
				Norveç	7,6	Moldova	6,64
				Avusturya	7,58	Hindistan	6,63
				Çekya	7,56	Bosna Hersek	6,6
				İspanya	7,56	Nepal	6,53
				Arnavutluk	7,54	Yunanistan	6,46
				İsrail	7,49	Lesoto	6,38
				Japonya	7,47	Bangladeş	6,3
				İsveç	7,44	Pakistan	6
				Bulgaristan	7,41	Etiyopya	5,73

Tablo 4 Yönetim Sistemlerinde Ekonomik Özgürlükler

2018 EFW raporuna göre en yüksek ekonomik özgürlüklere sahip ilk on ülke içerisinde başkanlık sistemiyle yönetilen sadece A.B.D olurken, parlamenter sistemle yönetilen ülkelerden Singapur, Yeni Zelanda, İrlanda, Gürcistan, Mauritius, İngiltere, Avustralya ve Kanada bulunmaktadır.

Tabloya göre başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler arasında en yüksek ekonomik özgürlüğe sahip olan ülke A.B.D (8,03) olurken Arjantin (4,84) ve Venezuela (2,88) ekonomik özgürlüklerin en az olduğu ülkeler olmuştur.

Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde ise Singapur (8,84) ve Yeni Zelanda (8,49) ekonomik açıdan en özgür ülkeler olarak değerlendirilirken, Etiyopya (5,73) ekonomik özgürlüklerin en kısıtlı olduğu ülke olmuştur.

Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin ekonomik özgürlük puanının ortalaması 6,63 puandır. Bu ortalama parlamenter sistemle yönetilen ülkeler arasında Hindistan'ın ekonomik özgürlükler puanına denktir ve değerlendirmeye dahil olan 50 adet parlamenter sistemle yönetilen ülke içerisinde Hindistan'ın 43'üncü sırada bulunması dikkat çekici bir husustur.

Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin ekonomik özgürlüklerinin puan ortalaması ise 7,30'a tekabül etmektedir. Anlaşılacağı üzere başkanlık sisteminin ekonomik özgürlüklerinin ortalaması ile parlamenter sistemin ekonomik özgürlüklerinin ortalaması arasında kayda değer bir farklılık bulunmaktadır. Arada görülen farkın sebebini puanlamaya temel oluşturan kriterlerle anlayabiliriz. Bu hususta parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde toplu veya müşterek seçimlerden ziyade kişisel tercihlerin ön planda olduğunu, siyasi süreç yoluyla kaynak tahsislerinin gerçekleştirilmesi yerine piyasalar tarafından koordine edilen gönüllü değişimin yaygın olduğu piyasaların mevcut bulunduğunu ve piyasalara girmenin yanı sıra piyasada rekabet etme özgürlüğünün olduğu, kişilerin ve mülklerinin başkaları tarafından saldırılardan korunmasının daha etkin şekilde uygulandığı anlamına geldiğini düşünmek yanlış olmayacaktır.

Yönetim sistemlerinin demokrasi seviyelerinin ve ekonomik özgürlüklerinin, parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde daha yüksek olduğu görülmüştür. Demokrasi ve ekonomik özgürlüklerin mali performans üzerinde etkili olduğuna ilişkin çalışmalar göz önünde bulundurulduğunda mali performans değerlendirmesi aşamasında da parlamenter

sistemle yönetilen ülkelerde başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelere kıyasla başarılı bir mali performans tablosunun görülmesi daha olasıdır.

2.4. MALİ ÖZGÜRLÜK DEĞERLENDİRMESİ

Son niteliksel değerlendirme unsuru olarak ise mali özgürlük verileri kullanılmaktadır. Bu şekilde, farklı yönetim sistemlerinde bireylerin vergi yüklerinin mali özgürlükler (fiscal freedom) açısından kıyaslanmasıyla bir sonuç elde edilmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, The Heritage Foundation tarafından yayınlanan mali özgürlük endeksi verilerinden faydalanılmaktadır.

Vergi yükü, toplam vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı olarak tanımlanmaktadır. Vergi yükünün hesaplanması bireylerin üzerine düşen yükün tespiti, ekonominin gelişmesi ve canlanması, gelir dağılımında adaletin sağlanması, gelirden yatırıma ayrılan payın arttırılması, ekonomik istikrarın sağlanması gibi makroekonomik hedeflerin tespiti açısından önem arz etmektedir (Uygun, 2017). The Heritage Foundation tarafından geliştirilen mali özgürlük endeksi üç nicel faktörden oluşmaktadır:

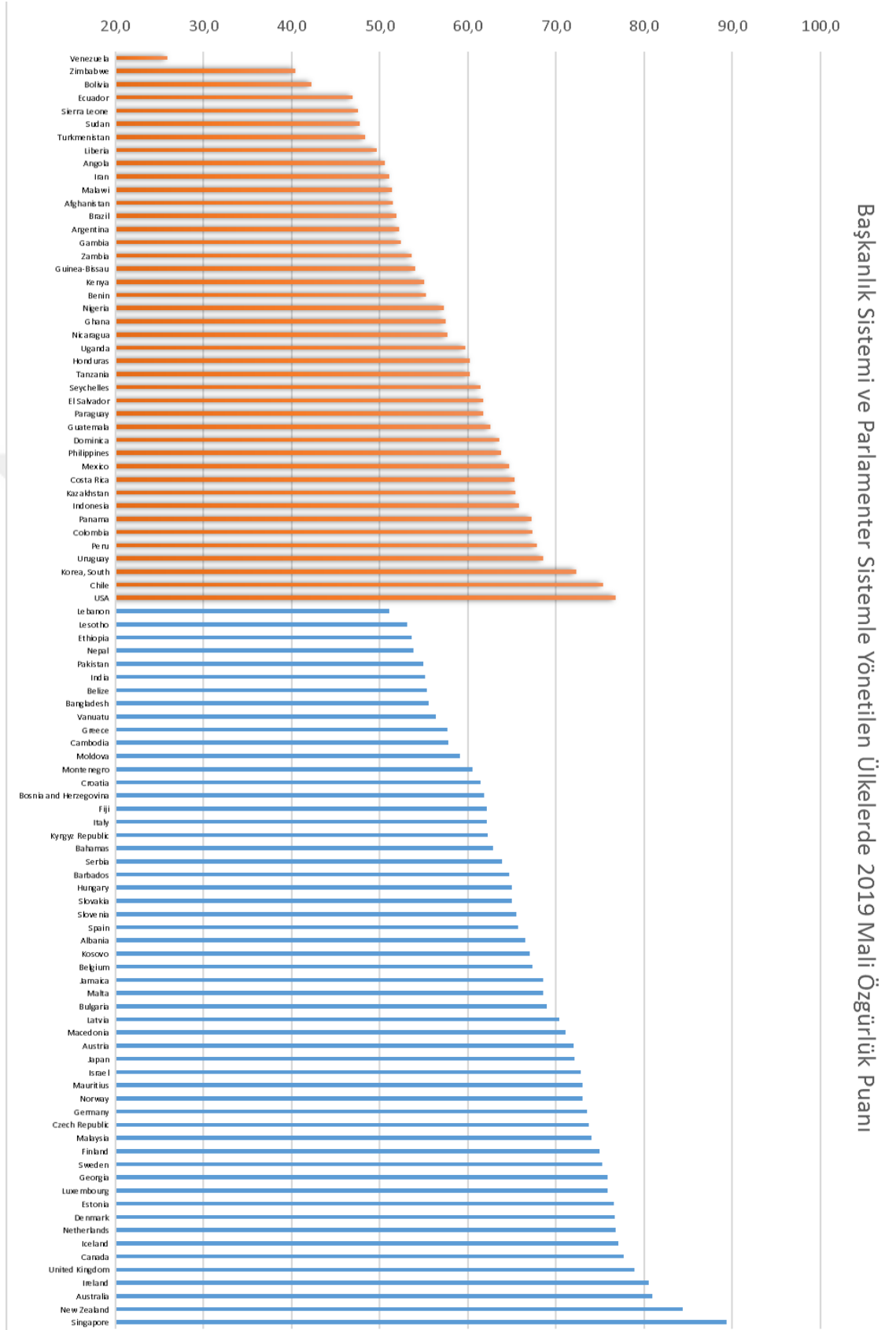
- Bireysel gelirdeki en yüksek marjinal vergi oranı,
- Kurumlar gelirinde en yüksek marjinal vergi oranı,
- Toplam vergi yükünün GSYİH içerisindeki payı.

Şekil 2'de başkanlık ve parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin mali özgürlük değerlendirmeleri bir arada gösterilmiştir. Mavi renkle gösterilen sütunlar parlamenter sistemle yönetilen ülkeleri, turuncu renkle gösterilen ülkeler ise başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeleri ifade etmektedir. Şekle göre, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler arasında en yüksek mali özgürlük puanına sahip ülke A.B.D olurken, parlamenter sistemle yönetilen ülkeler arasında en yüksek puana sahip ülke Singapur'dur. Şeklin geneli göz önünde bulundurulduğunda, mali özgürlük puanlarının parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde daha yüksek olduğu dikkat çekmektedir.

Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde mali özgürlüklerin düşük bir ortalamaya sahip olması, bireylerin üzerlerinde hissettikleri vergi baskısının daha yüksek olması anlamına gelmektedir. Parlamenter sistemde ise görece olarak mali açıdan daha özgür bir tablo

karşımıza çıkmaktadır. Bireylerin üzerlerinde hissettikleri vergi baskısının düşük olması, bireylerin yaşam standartlarını artıran bir unsur olarak değerlendirilmektedir.





Şekil 2 Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkelerin Mali Özgürlük Değeri (Fiscal Freedom Index)

3. BÖLÜM:

SİYASAL YÖNETİM SİSTEMLERİNDE MALİ PERFORMANS

IMF ve OECD tanımına göre mali performans, hükümetlerin makroekonomik istikrarı ve sürdürülebilir büyümeyi teşvik eden mali pozisyonları sürdürmesini sağlayan bütçe disiplini olarak belirtilmiştir. İnsanların ve toplumun davranışları, devletin tutumu ve yönlendirmesiyle şekillenebildiği için kamu kesiminin ekonomik davranışları yalnızca kamu maliyesini değil devletin bütün ekonomik göstergelerine şekil verebilmektedir. Bu yönlendirme sadece resmi kurallarla değil aynı zamanda gayri resmi beyanlar ve kurallar aracılığıyla sağlanabilmektedir.

Bernard Dafflon ve Francese Pujol'un 2001 yılında yayınladıkları makaleye göre, ampirik kanıtlar politik yapılandırmanın mali performansı etkileyebileceğini göstermektedir (azınlık hükümetleri, koalisyon hükümetleri, yönetimde olan partinin görüşü gibi). Kanıtlar, kamu borç yönetimi ile ilgili resmi kuralların ne kadar katı olduğunun, açıkların seviyesinin azalttığını ve mali performansı güçlendirdiğini göstermektedir (Dafflon & Pujol, 2001).

Kural ve düzenlemelerin ağırlığı, resmi ve gayri resmi kuralların kapsamı, devletin ekonomideki rolü üzerinde etkindir. Bu düşünce ışığında yönetim sistemlerinin ülkelerin mali performansına ne derece etki ettiğinin değerlendirilmesi bu bölümde yapılacaktır. OECD, IMF gibi kuruluşlar ülkelerin mali performanslarını değerlendirirken genellikle kamu kesimi büyüklüğü, kamu kesimi borçlanma gereksinimi, kamu kesimi bütçe dengesi, kamu brüt borç miktarı, reel tahvil getirisi ile potansiyel büyüme ile gerçekleşen büyüme oranı farkı gibi kriterlerler üzerinden yorum yapmaktadırlar. Ekonomik göstergeler ve endeksler ekonomik aktiviteyi değerlendirir, ancak değerlemede kullanılacak tek bir gösterge, bir ulusun, devletin veya bölgenin genel makro-ekonomik performansını basit bir şekilde ölçmekte yetersiz kalabilmektedir. Bu bağlamda mali performans değerlendirmesi yapmak amacıyla çalışmada kamu kesimi büyüklüğü, bütçe

dengesi, kamu borç miktarı kriterleri bir arada kullanılarak bir değerlendirme yapılması amaçlanmaktadır.

Bu bölümde, mali performansı değerlendirirken baz alınan göstergelerden devlet bütçesinin büyüklüğü, bütçede oluşan açıklar ve borç kavramları üzerinde durulacaktır. Bu açıdan bakıldığında devlet bütçesi, hükümetin önerdiği gelirleri ve mali yıl için harcadığı parayı sunan bir mali beyan olarak tanımlanmaktadır. Alternatif olarak genel devlet dengesi, kamu bütçe dengesi veya kamu mali dengesi olarak da adlandırılan hükümet bütçe dengesi, devlet gelirleri ile harcama arasındaki genel farktır. Hükümet bütçe dengesinin negatif olması devlet bütçesi açığı, bütçe dengesinin pozitif bakiye vermesi ise devlet bütçesi fazlası olarak adlandırılır. Devletin bütçe açığına yol açan harcamaları, ekonomide fazlaca yankı bulan bir tartışma konusudur. Bütçe açığı maliye politikaların bir parçası olarak belli bir seviyeye kadar tolere edilebilen ve ekonominin durumuna göre gerekli olabilen bir durum şeklinde tanımlanmaktadır.

Kamu harcamalarının, piyasalardaki daralma ve enflasyonist dönemlerinde ekonomiyi dengede tutmak için kullanılan önemli bir araç olduğu bilinmektedir. Özellikle, ekonomideki daralma döneminde hükümet harcamalarındaki artışın üretim üzerinde genişletici bir etki yaratacağına ve dolayısı ile büyümenin desteklenmesinde kamu harcamalarının pozitif etkisi olacağına dair hakim bir görüş bulunmaktadır.³ Ancak devlet harcamalarındaki artış vergi sonrası gelirin bugünkü değerini düşürmekte, böylece tüketimde düşüşe neden olan olumsuz bir servet etkisi yaratmaktadır (Bkz. Baxter ve King, 1993; Christiano ve Eichenbaum, 1992; Fatas ve Mihov, 2001). Bahsi geçen çalışmalara göre kamu harcamalarında görülen artışla birlikte, piyasa fiyatlarında da artış meydana gelmekte; bu artışı takiben nominal ücret gelirlerinde ve emek arzında artış oluşmaktadır. Düşük reel ücret, daha yüksek istihdam ve daha yüksek verime yol açmaktadır. İstihdamdaki artış, eğer yeterince kalıcıysa, beklenen sermaye getirisinde bir artışa neden olmakta ve yatırımda bir artışı tetiklemektedir. Sonuç olarak kamu harcamalarının artması ile milli gelirde artış gerçekleşmektedir.

³ Basit Keynesyen Modele göre otonom harcama/yatırımlarda meydana gelen artış Gayri Safi Yurtiçi Hasıla üzerinde artırıcı etkiye sahiptir. Otonom kamu harcamaları ise, otonom harcamalar arasında genellikle en büyük kısmı oluşturması nedeniyle toplam çıktı üzerinde önemli bir etkiye sahiptir.

Mali performans değerlendirmelerine gore, devlet harcamalarındaki artışın ortaya çıkarabileceği olumsuz etki kamu harcamalarının nasıl finanse edildiğine bağlıdır. Bu nedenle kamu harcamalarının fazla olmasına ilişkin analizler bütçe açığı ve borç stoku ile birlikte değerlendirildiği zaman anlamlı hale gelmektedir. Bu çerçevede, borçlanma ile finanse edilen kamu harcamaları mali performans açısından olumsuzluk içermektedir. Kamu harcamalarıyla birlikte artan borç oranı, borcun daha yüksek faiz oranları ile finanse edilmesine neden olarak bütçe açıklarının daha da büyümesine ve kamu borç stokunun sürdürülemez hale gelmesine yol açabilmektedir. Bu nedenle, mali performansa ilişkin bir incelemede kamu harcamalarının büyüklüğü, bütçe açıkları ve borç stoku değişkenleri ile birlikte ele alındığında daha sağlıklı değerlendirmeler doğuracaktır.



3.1 KAMU KESİMİ BÜYÜKLÜĞÜ

Kamusal harcamaların gerçekleşmesindeki motivasyonlar özel kesim yatırım ve harcamalarına göre farklılıklar göstermektedir. Kamusal harcamaların yapılma amacı toplumun ortak çıkarlarını korumak ve ortak ihtiyaçları tatmin etmektir. Toplumsal ihtiyaçlar, bireylere şahsi olarak fayda sağlamaktan ziyade toplumun kolektif çıkarlarına yönelik yapılan harcamalardır. Bu bölümde kamu harcamaları ile ölçülen kamu kesimi büyüklüğü ilk olarak teorik çerçevede ele alınacak daha sonra da yönetim sistemlerine göre kıyaslaması yapılacaktır.

3.1.1. Kamu Kesimi Büyüklüğü ve Kamu Harcamalarına Yönelik Teorik Çerçeve

Devletler çeşitli saiklerle ekonomiye müdahale ederler. Ekonomik büyümeye destek olmak, döviz kurundaki ani hareketlenmeleri engellemek, enflasyon oranını arzu edilen seviyede tutmak gibi ekonomideki dengeyi bozucu olaylara karşı ekonomik istikrarı sağlamak; ayrıca eksik rekabet veya dışsallıkların mevcudiyeti, tam kamusal mallara olan ihtiyaçlar gibi sebeplerle bazı mal ve hizmet üretimlerinde optimum üretim seviyesinden sapmaları düzenlemek; gelir dağılımındaki adaletsizlikleri gidermek gibi sebepler genel olarak birçok ülkece kabul edilen ekonomiye müdahale nedenleri olarak belirtilebilir.

Hükümetler genelde ekonomiye dört şekilde müdahalede bulunmaktadır. Birincisi alt yapı, eğitim ve ulusal savunma gibi mal ve hizmet üretimi. Bu mal ve hizmetlerin ekonomideki etkisini ölçmek zordur. Çünkü bu mal ve hizmetler piyasada alınan ve satılan şeyler değildir. İkinci müdahale, gelir transferi şeklindedir. Gelir transferi hem dikey gelir grupları hem de benzer gelir grupları arasında farklı özellikler taşıyan gruplara arasında yapılmaktadır.⁴ Üçüncü müdahale ise hükümet harcamaları için alınan vergiler yoluyla olmaktadır ki alınan bu vergiler ekonomik verimliliği düşürebilmektedir. En son olarak doğrudan hükümet düzenlemeleri ile (regülasyon) ekonomik faaliyetlere müdahale gerçekleşmektedir (Bayrakdar, 2017).

Kamu kesiminin ekonomi içindeki büyüklüğünün ölçülmesinde yaygın olarak kamu harcamalarının GSYİH içindeki payı esas alınmaktadır (Şen & Kaya, 2018). Kamu

⁴ Transfer harcamaları, devletin üretim faktörü satın almaksızın gerçekleştirdiği kamu harcamaları olup, milli gelir üzerinde doğrudan etki meydana getirmez. Satın alma gücünün özel şahıslar veya sosyal tabakalar arasında el değiştirmesine sebep olur (Çomaklı, 2017).

harcamaları dar (klasik) anlamda kamu harcamaları ve geniş anlamda kamu harcamaları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Dar anlamda kamu harcamaları, devletin toplumun kolektif ihtiyaçlarını karşılamak için gerçekleştirdikleri kamu hizmetlerinin bedeli olarak devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin (belediyeler ve köyler gibi) yaptıkları ödemelerdir. Geniş anlamda kamu harcamaları ise, devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahale amaçlı yaptığı harcamaların bir sonucu olarak klasik anlamda kamu harcamalarının yanı sıra iktisadi devlet teşekküllerinin harcamaları, sosyal sigorta kuruluşlarının ödemeleri, vergi muafık ve istisnaları ve özel kişilerin kamu kuruluşlarına yardımlarını da içeren bir kavramdır (Arslan, 2002). Bu çalışmada esas olarak dar anlamda kamu harcaması rakamları kullanılacaktır.

Büyük ekonomik krizlerin etkileriyle tespit edilen mevcut ekonomik durum, dünya çapındaki ülkelerin hükümetlerinin devlet bütçesinden gelir elde etme ve ardından performans ve ekonomik verimlilik ilkesi üzerine yeniden kaynak dağıtım süreçlerini tekrar gözden geçirmelerine neden olmuştur. Bu açıdan, kamu kesimi büyüklüğüne göre siyasal yönetim sistemlerinin kıyaslaması yapılmadan önce neden kamu kesiminin ülke ekonomisi içerisindeki payının az olmasının arzu edildiği üzerinde durulması gereklidir.

The Heritage Foundation tarafından yayınlanan Mitchell'in (2005) çalışmasında kamu kesimi büyüklüğünün negatif etkilerinden bahsedilmiştir. Çalışmaya göre kamu kesiminin büyümesi ülkelerin ekonomik çıkarlarına aykırıdır, çünkü hükümeti finanse etmek için kullanılan çeşitli yöntemler - vergiler, borçlanma ve para basma - zararlı etkilere sahiptir. Hatta Mitchell'a göre kamu kesimi harcamaları, doğası gereği, nasıl finanse edildiğine bakılmaksızın, genellikle ekonomik olarak yıkıcıdır. Çalışmaya göre kamu kesimi büyüklüğü ile ekonomik büyüme ve mali performans arasındaki olumsuz ilişkinin nedenleri şunlardır (Mitchell, 2005):

- ❖ Kamu kesiminin bir hizmeti elde etme maliyeti yüksektir. Devlet harcamaları pahalı finansman seçenekleri gerektirir. Devlet, kaynağı elde etmeden önce harcama yapamaz. Devlet harcamalarını finanse etmek için kullanılan tüm seçeneklerin (vergiler, borçlanma, para basma) olumsuz sonuçları bulunmaktadır.
- ❖ Kamu harcamaları ekonomide dışlama etkisi meydana getirir. Devlet harcamaları özel sektör faaliyetlerinin yerini alır. Hükümetin harcadığı her dolar, ekonominin üretken sektöründe bir dolar daha az harcama yapılması demektir. Bu durum kaynak tahsisinde

özel sektördeki kaynakların, kamu kesimine aktarımına neden olarak ekonomideki büyümeyi yavaşlatır.

❖ Sosyal devletin gereği olarak görülen bazı harcamalar üretimi azaltmaya neden olabilecek yıkıcı seçimleri teşvik edebilecektir. Hükümet harcamaları ve hükümet programları ekonomik olarak optimum olmayan kararları destekleyebilmektedir. Örneğin refah arttıkça insanlar çalışmamayı tercih eder hale gelebilirler veya işsizlik sigortası programları işsiz olan kişilerin iş aramak konusunda gönülsüz hale gelmesine neden olabilir.

❖ Yine Mitchell'a göre piyasalarda meydana gelebilecek bozulmalar kamusal harcamaların ortaya çıkardığı bir diğer olumsuz unsurdur. Devlet harcamaları kaynak tahsisinde bozulmalara neden olabilmektedir. Rekabetçi piyasalarda, kaynakların en verimli şekilde tahsis edilmesini sağlayan bir süreç ile fiyatlar belirlenir. Bununla birlikte, hem sağlık hem de eğitim alanında, bireylerin üzerine düşen harcamaları azaltmak için gerçekleştirilen devlet sübvansiyonları “üçüncü taraf ödeyici” sorunu yaratmaktadır.⁵

Hükümet harcamaları, bireyleri üretken seçimlerden vazgeçirebilmektedir. Hükümet programları genellikle ekonomik olarak istenen kararları önermemektedir. Tasarruf, yeni yatırımlar için sermaye sağlanmasına yardımcı olmak için önemlidir, ancak tasarruf etme teşviki, emeklilik, barınma ve eğitimi sübvansiyon eden hükümet programları tarafından baltalanabilmektedir.

Mitchell'ın üzerinde durduğu diğer bir husus ise devlet harcamalarının yeniliği engellemesinden kaynaklanan durgunluk maliyetidir. Özel kesimdeki kişiler, sürekli olarak elde ettikleri gelirleri ile refahlarını artırmaya yönelik sürekli yeni seçenekler ve fırsatlar ararlar. Bununla birlikte, hükümet programları doğası gereği esnek değildir.

Kamu kesimi harcamalarının ekonomik ve mali performansı geciktirdiği fikri üzerine onlarca kitap ve makale yazılmış olmasına rağmen bunların en ünlüsü 1651 yılında Thomas Hobbes tarafından yazılan Leviathan - Bir Din ve Dünya Devletinin İçeriği, Biçimi ve Kudreti olarak dilimize çevrilen kitaptır. Kitaba göre ilk olarak toplumun hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla meydana gelmiş olan devlet, zaman içerisinde

⁵ Üçüncü Taraf Ödeyici: Sağlık ve eğitim gibi sektörlerde ortaya çıkan masrafları karşılayan ve yöneten işletmelerdir (hizmetten faydalanan kişiler haricinde). Üçüncü taraf mükellefleri sigorta şirketleri, devlet kurumları ve işverenleri içerebilmektedir (Graham, 2017).

gittikçe büyür. Ekonomik gelişmeleri müteakip olarak devlet de genişler, harcamalar ve vergiler giderek artar. Yani kısacası; devletler büyüdükçe sosyal fayda ve sosyal maliyet dengesi bozulur. Devletin faydası azaldıkça, vatandaşlara olan maliyeti artar. Bu zamandan itibaren de hemen hemen bütün ekonomistler devletin büyüklüğünün arzu edilmeyen bir unsur olduğu konusuna katılmışlardır.⁶

Gelişmiş ülkelerde (Fransa, Almanya, İngiltere, A.B.D. gibi) devlet harcamalarının geçen yüzyılda belirgin şekilde arttığı bilinmektedir. Birinci Dünya Savaşı'na kadar hükümet harcamaları genellikle düşük bir seviyede izlemiştir. Örneğin A.B.D'de, IMF tarafından sağlanan verilere göre toplam devlet harcaması, 1900'lerin başına kadar milli gelirin %2'sinden daha azını oluşturmaktadır. Bu düşük kamu harcaması, hükümetlerin düzen sağlama ve mülkiyet haklarını uygulama gibi temel işlevlerle ilgilenmesi için yeterli bir seviye sağlamaktadır. 1915-1945 arasında, kamu harcamaları, özellikle Birinci ve İkinci Dünya Savaşlarına daha fazla dahil olan ülkeler için genel olarak değişkenlik göstermiştir. Ulusal çıktının payı olarak devlet harcamalarında, özellikle savunma harcamalarındaki ve milli gelirlerdeki değişiklikler nedeniyle, bu ülkelerde kamu harcamalarında keskin bir şekilde artış ve azalışlar görülmüştür. A.B.D'de kamu harcamasının, GSYH içerisindeki payı 1941'de % 10.5 iken, 1945'te % 44.1'e çıkmıştır. Ardından 1948'de %12.2'ye düşmüştür (Mauro, Romeu, Binder, & Zaman, 2015).

1945-1980 arasında, kamu harcamaları hızlı bir şekilde artmıştır. Bu durum sosyal harcamalardaki büyümenin sonucudur; sosyal harcamalardaki büyüme ise aynı dönemde devlet gelirlerindeki tarihsel artışlarla mümkün olabilmıştır. 1980'den bu yana devlet harcamalarının büyümesi, verimsizliği sebebiyle yavaşlamakta, bazı durumlarda ise göreceli olarak azalmaktadır. Ancak, düzeylerdeki farklılıklara rağmen, tüm bu ülkelerde, GSYH'nin bir payı olarak kamu harcamaları bugün İkinci Dünya Savaşı döneminden daha yüksektir (Mauro, Romeu, Binder, & Zaman, 2015).

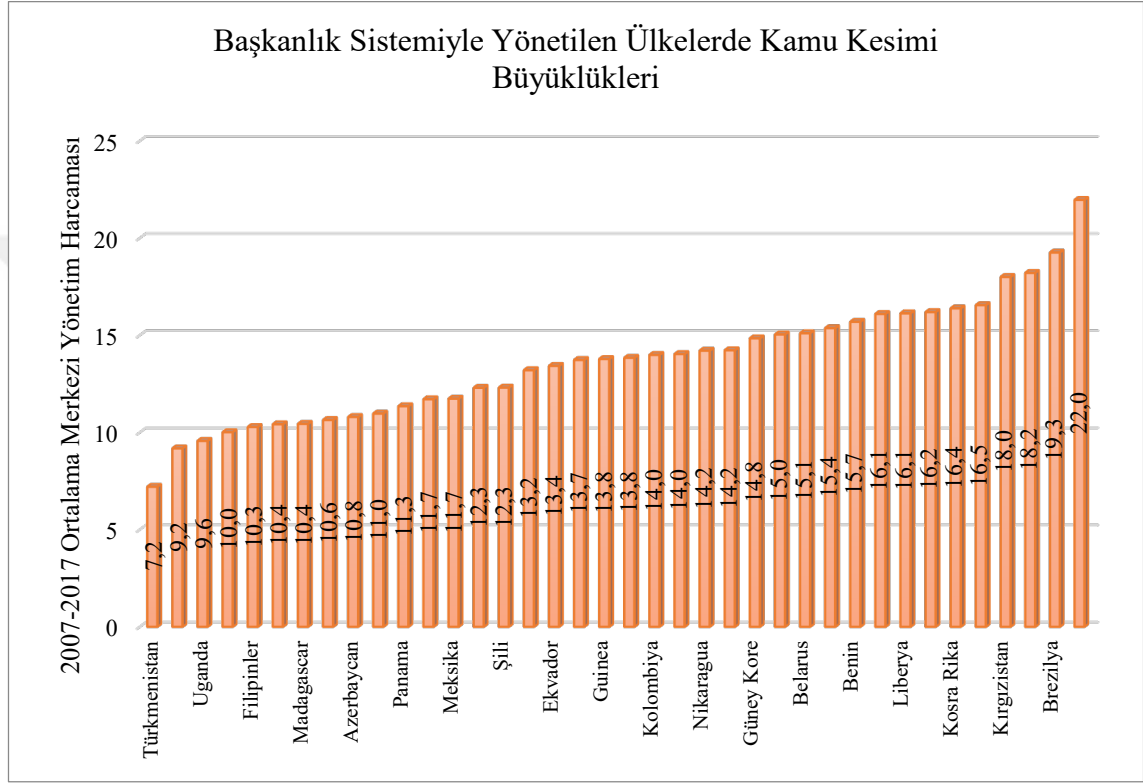
⁶ Kitabın adı İncil'de yer alan Leviathan adlı deniz canavarından gelmektedir. Devlet başarısızlığının gerekçelerinden biri olarak değerlendirilen kamu tercihi teorisine göre bu başarısızlığın kaynağı seçmenler, bürokratlar, lobi faaliyeti yürüten baskı grupları ve politikacılarıdır. Bahsi geçen grupların hepsi bütüncül bir değerlendirme yapmaksızın kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalıştığından devlet üzerinde harcama eğilimini artırıcı baskılar oluştururlar. Yeniden seçilme amacı güden ve harcama yapmaya karar vericiler de politik baskılar sonucu harcamayı artırıcı hareket ederler. Bu durum kamu kesiminin aşırı büyümesine sebep olur. Kamu tercihi teorisyenleri bu durumu Thomas Hobbes'un Leviathan eserinden yola çıkarak devleti "önüne çıkan canlıları yutan mitolojik deniz canavarına" benzetmiştir (Uzun , 2009).

Uzun zamandır mevcut olan veriler, dünyadaki hükümetlerin rolünün ve büyüklüğünün son birkaç yüzyılda büyük ölçüde değiştiğini göstermektedir. Özellikle sanayileşmiş ülkelerde istatistiksel veriler, devletlerin sosyal koruma, eğitim ve sağlık hizmetleri konusunda daha fazla kaynak harcadığını, 20. yüzyılda kamu harcamalarının belirgin şekilde arttığını göstermektedir (Ospina & Roser, 2019).

Uluslararası Para Fonu tarafından yayınlanan Kamu Maliyesinin Modern Tarihi (Public Finances in Modern History Database) adlı veri çalışması gelişmekte olan ülkelerde ve düşük gelir seviyeli ülkeler ile kamu kesimi büyüklükleri açısından farklılık olduğunu göstermektedir. Ekonomik açıdan gelişmiş ülkeler arasında kamusal harcama oranlarının milli hâsıla içerisindeki payı yüksekken, bütçe dengesi açısından gelişmiş ülkelerin daha başarılı performans gösterdiği çalışmayla ortaya konulmuştur. IMF'ye göre gelişmiş ülkeler kategorisinde parlamenter sistemle yönetilen ülke sayısının başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelere kıyasla daha çok sayıda olması değerlendirme yaparken göz önünde bulundurulacaktır.

3.1.2.Kamu Kesimi Büyüklüğünün Yönetim Sistemlerine Göre İncelemesi

Bu bölümde gösterilen grafikler kamu kesimi büyüklüğünün analizini yapabilmek adına dar anlamda hükümet harcamalarının (government spending) toplam gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı kullanılarak elde edilmiştir. Grafik OECD verileri aracılığıyla elde edilmiştir.

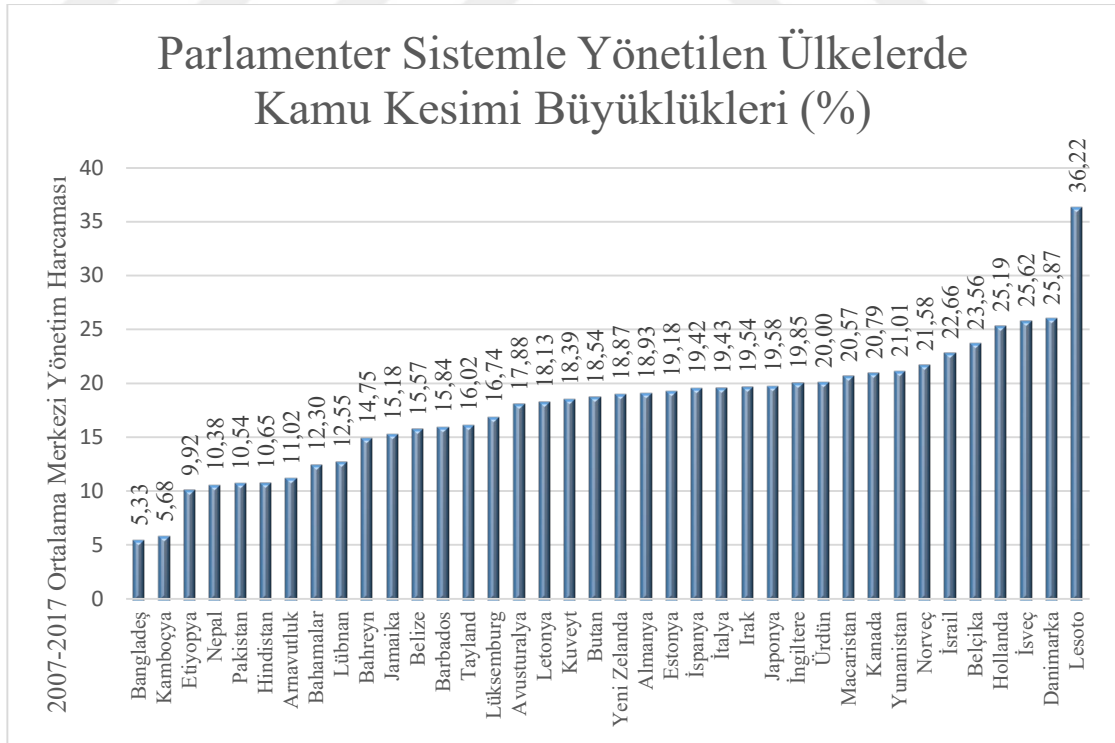


Şekil 3 Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülkelerde Kamu Kesimi Büyüklükleri (World Bank General government expenditure (% of GDP) Data)

Şekil 3’de OECD verileri aracılığıyla elde edilmiş olan hükümet harcamalarının gayri safi yurtiçi hasılaya oranlarının son beş yılın ortalamaları alınarak elde edilen grafiği görülmektedir. Ülkeler kamu kesimi büyüklükleri açısından küçükten büyüğe doğru sıralanmıştır. Bu durumda başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler arasında ortalama merkezi yönetim harcaması bakımından kamu kesimi büyüklüğü en az olan ülke %7.20 ile Türkmenistan olurken, kamu kesimi büyüklüğü en fazla olan ülkenin ise %22.3 ile Burundi olduğu görülmektedir. Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin kamu kesimi büyüklüğü ortalamalarına bakılacak olursa; bu ülkelerin gayrisafi yurtiçi hasılasının

yaklaşık %13.8'ine tekabül eden bölümü kamu kesimi harcamalarından meydana gelmektedir.

Ancak fark edilebileceği üzere başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin büyük bir çoğunluğu ekonomik açıdan geri kalmış ülkeler arasındadır. Dünyanın en gelişmiş on ekonomisi içerisinde başkanlık sistemiyle yönetilen ülke olarak sadece A.B.D ve Brezilya bulunmaktadır. Bu kriteri daha geniş tutarak dünyanın en büyük yirmi beş ekonomisi içerisinde bulunan ülkeler bazında bir ortalamaya bakmamız durumunda ise başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin kamu kesimi büyüklükleri sırasıyla Güney Kore (%23.15), Brezilya(%19.7), Arjantin(%17.8), A.B.D (%14.46), Meksika(%12.09) ve Endonezya(%9.45) olduğu gözlemlenmiştir. Sadece bahsi geçen beş ülkenin ortalamalarını ele aldığımız durumda tablonun ortalamasında bir değişim olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durumda hükümet harcamalarının toplam hâsıla içerisindeki payı ortalaması %16.12 olmaktadır. Gelişmiş veya gelişmemiş ekonomi ayırımına bakılmaksızın başkanlık sistemiyle yönetilen tüm ülkelerin kamu kesimi büyüklüğü ortalamasının %14.8 olduğu göz önünde bulundurulursa, ülke ekonomisi büyüdükçe kamu kesiminin büyüklüğünün de artacağı varsayımında bulunabilmekteyiz.



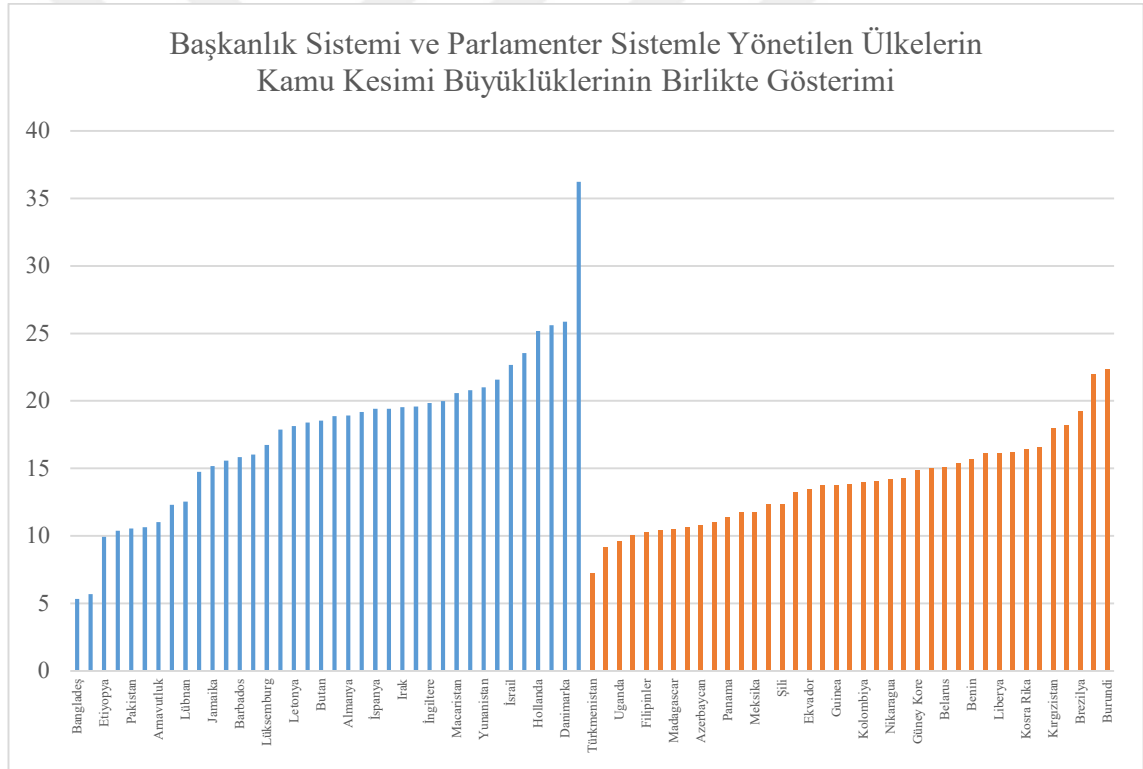
Şekil 4 Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkelerin Kamu Kesimi Büyüklükleri (OECD)

Şekil 4’de parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin kamu kesimi büyüklükleri gösterilmektedir. Parlamenter sistemle yönetilen ülkeler arasında kamu harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya olan oranının en düşük olduğu ülke %5.3 ile Bangladeş olurken oranın en yüksek olduğu ülke %36.2 ile Lesotho olmuştur. Parlamenter sistemle yönetilen ülkeler arasında hükümet harcamalarının gayri safi yurtiçi hasılaya olan oran ortalamasının %17.71’e tekabül ettiği gözlemlenmiştir. Bu rakam başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin kamu kesimi büyüklük ortalaması olan %13.8’in bir hayli üzerindedir. Sadece dünyanın en büyük yirmi beş ekonomisi içerisinde olan ve parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin kamu kesimi büyüklüklerinin büyükten küçüğe sıralamasıyla incelediğimiz zaman aradaki fark ile ilgili kıyas yapmak daha kolay olacaktır. Bu ülkelerde kamu kesimi büyüklükleri incelendiğinde Hollanda %25, Kanada %20.7, Japonya %19.5, Almanya %18.9, İspanya %19.4, İngiltere %19.8, İtalya %19.4, Avusturalya %17.87 ve Hindistan’ın %10.64 oranında olduğu görülmüştür. Mezûr dokuz ülkelerin ortalama kamu kesimi büyüklüklerine bakarsak gayri safi yurt içi hasıllarının %19’luk bölümü kamu kesimi harcamalarından oluşmaktadır. En büyük 25 ekonomi içerisinde bulunan ülkelerin özellikle incelenmesinin sebebi ekonomik olarak daha yakın şartlara sahip ülkeler arasındaki kıyaslamaların daha sağlıklı bir değerlendirme yapmamıza imkân tanmasıdır.

Parlamenter sistemle yönetilen ülkelere baktığımızda ekonomik olarak daha gelişmiş ülkelerin kamu kesimi büyüklüklerinin de ortalamaya göre daha yüksek olduğu sonucuna ulaşılabilir. Gelişmiş veya gelişmemiş ülkelerin analize katıldığı her iki durumda da parlamenter sistemlerle yönetilen ülkelere başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelere kıyasla kamu kesiminin ekonomi içerisindeki payının daha büyük olduğu yorumunu yapabilmekteyiz. Ancak arada gözlemlenen bu farkın parlamenter sistemle yönetilen ülkeler arasındaki gelişmiş ve gelişmemiş ülkeler kıyaslandığında daha bariz olduğu görülmüştür. Bu durumu ekonomik olarak gelişmiş olan ülkelere sosyal devlet kavramının da daha gelişmiş olması ve devletin sunduğu hizmetlerin ve kalitelerinin yükselmesine bağlayabiliriz.

Richard Rahn tarafından 2009 yılında yayınlanan makaleye göre optimum kamu kesimi büyüklüğü gayri safi yurtiçi hasılanın yüzde yirmi beşinden fazla olmamalıdır (Rahn, 2009). Şekil 4’de gösterilen grafik oluşturulurken OECD tarafından yayınlanan genel

devlet harcamalarının GSYH'lere oranı olarak 2007-2017 yılları arasındaki oranlarının ortalaması kullanılmıştır. Her iki yönetim biçiminin de kamu kesimi büyüklükleri daha rahat bir kıyaslama yapabilmek amacıyla bir arada gösterilmiştir. Turuncu renkle ifade edilen sütunlar başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeleri ifade ederken, mavi renkli sütunlar parlamenter sistemle yönetilen ülkeleri göstermektedir. Grafikten de rahatlıkla görülebileceği gibi %25 seviyesinin üzerinde başkanlık sistemiyle yönetilen ülke bulunmamaktadır, hatta başkanlıkla yönetilen ülkeler arasında en yüksek kamu kesimi büyüklüğüne sahip ülkeler olan Burundi (%22,34) ve Mozambik (%21,96) bile bu seviyenin oldukça altında olduğu belirlenmiştir. Parlamenter sistemle yönetilen ülkelere ise yalnızca 4 ülke bu oranın üzerindedir.



Şekil 5 Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkelerin Kamu Kesimi Büyüklüklerinin Bir Arada Gösterimi

Analizle aynı zamanda her iki yönetim sisteminde de nispi olarak ekonomileri daha gelişmiş olan ülkeler dikkate alındığında ilk duruma göre kamu kesimi büyüklüğünün artmış olması ekonomik gelişmeyle birlikte, kamunun ekonomi içerisindeki payının da

arttığı yorumuna ulaşabilmek mümkündür. Kamu harcamalarına ilişkin veriler, ülkeler arası heterojenliği ortaya koymaktadır. Düşük gelirli ülkelere kıyasla, yüksek gelirli ülkelerde devlet harcamaları çok daha büyük olma eğilimindedir ve bunun sebebi olarak da sosyal korumaya daha fazla odaklanma eğilimlerini göstermek mümkündür.

Kamu harcamalarına ilişkin güncel görüşlerde, dünyadaki hükümetlerin mal ve hizmet üretmek ve yönetmek için genellikle özel sektöre güvendiğini göstermektedir. Özellikle kamu-özel ortaklıkları (PPP), hükümetlerin altyapı projelerini finanse etmeleri, tasarımları, inşaatları ve işletmeleri için giderek daha popüler bir mekanizma haline gelmiştir. Sadece 2007-2017 döneminde düşük ve orta gelirli ülkelerde kamu özel ortaklık projelerinin toplam değeri üç kata yakın oranda artmıştır. (The World Bank, 2019)

Kamu kesiminin ekonomi içerisindeki payının belirli bir seviyenin üstüne çıkmasının, kamu harcamalarının finanse edilme biçimlerinin (vergilendirme, borçlanma, para basma vb.) ekonomide olumsuz etkiler yaratmasından dolayı arzu edilmediğini daha önce belirtmiştik. Ancak kamu kesiminin olabilecek en düşük seviyeye inmesinin de bir başarı olduğu söylenemez. Kamunun, özel sektörün ikamesi olmayan asli görevleri ve sosyal devlet olmasının gereklerini yerine getirmesi amacıyla optimum bir seviyeye kadar büyümesi gereklidir. Yani herhangi bir ülkenin ilerlemesi ve gelişmesi için, her iki sektör de el ele gitmelidir çünkü tek bir sektörün ülkeyi başarı yolunda yönlendiremeyeceği aşikârdır. Bu açıdan yönetim sistemlerini değerlendirmek adına tek bir kriter yeterli değildir.

Eğer ülkede hükümet harcamaları yüksekse ve bunu bütçe dengesini koruyarak ve borçlanma miktarını düşük tutarak başarıyorsa ülkenin mali performansı başarısız olarak değerlendirilemeyecektir. Bu açıdan mali performans değerlendirme kriteri olarak bütçe açıkları ve toplam devlet borçları da bundan sonraki bölümlerde incelenecektir.

3.2 BÜTÇE AÇIĞI

Devletlerin büyüme ve gelişmesinin teşvik edilmesi, istikrarın sağlanması gibi ekonomik amaçları yoruma açıktır ve bu amaçlar yalnızca politikalara yansıtıldığında ve belli bir içerik sağlandığı zaman anlamlı hale gelmektedir. Hedefler ve politikalar; siyasal sistem ile sosyal, ekonomik ve tarihi koşulların etkisine bağlı olarak o ülkenin şartlarına uygun biçimde politika yapımcılar tarafından belirlenir. Bu anlamda bütçe, parasal rakamları içeren bir dizi hedef olarak, parlamenter ve başkanlık sistemlerinin etkinliğini karşılaştırmak için önemli bir veridir. Bu bölümde bütçe açığı kavramı ilk olarak teorik çerçevede ele alınacak daha sonra yönetim sistemlerine göre kıyaslama yapılacaktır.

3.2.1. Bütçe Açığı Kavramına Yönelik Teorik Çerçeve

Kamu açıkları biri dar, diğeri geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanır. Dar anlamda kamu açığı, genel ve katma bütçeli idarelerin gelir harcama dengesinin harcamalar lehine bozulmasıyla ortaya çıkar ve konsolide bütçe açığı diye ifade edilir. Geniş anlamda bütçe açığı ise, konsolide bütçe açığına ilaveten KİT, döner sermayeli kuruluşlar, yerel idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ve fonların, diğeri bir deyişle bütün kamu kesiminin gelir-harcama dengesinin harcamalar lehine bozulmasıyla ortaya çıkar ve kamu kesimi açığı veya kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) diye ifade edilir (Demir, 2001). Yani bütçe açığı, hükümetin harcamalarını finanse etmek için topladığı vergilerin ve diğeri gelirlerinin yetersiz kaldığı durumlarda ortaya çıkan ülkenin mali sağlığının göstergelerinden biridir. Çalışmada geniş anlamda kamu açıklarının verilerini elde etmenin zorluklarından dolayı, dar anlamda bütçe açıkları incelenecektir.

Bazı ekonomik analizler, hükümetlerin yeni bir ekonomik faaliyet yaratamayacağını ancak özel sektör tarafından yaratılan gelir ve serveti yeniden dağıtabileceğini belirtmektedir (Kirchner, 2009). Buna karşın başta Keynesyen görüşçe savunulan, kamu harcamalarının talep artırıcı etki yarattığına ilişkin görüş ışığında kamusal harcamaların hem pozitif hem de negatif etkileri bir arada ele alınacaktır. Hükümetin harcamalarını finanse etme şekli de ekonomik büyüme açısından önemlidir. Ekonomi bütçe açıklarını yoğun olarak vergi artışları ile finanse ederse, verimli yatırımlar için teşvikler bozulabilir ve dolayısıyla büyümeyi engellenebilir. İç borçlanma yoluyla finanse edilmesi

durumunda da piyasalardan yüksek miktarlarda fon talep edilmesi ekonomideki faiz oranlarını etkileyebilmekte dolayısıyla da özel firmaların yatırımlarını etkileyebilmektedir (Buscemi & Yallwe, 2012). Dış borçlanma durumunda, borçlanmanın gerçekleştiği dönemde toplam talep de artabilmekte, lakin bu artış geri ödeme zamanında talebi sınırlandıran bir unsura dönüşebilmektedir. Emisyon hacmini genişletilmesi ile bütçe açıklarının kapatılması, kısa vadede toplam talebi artırsa da uzun vadede enflasyonist etki yaratabilecektir. Bütçe açığının olması genellikle hükümetin devlet tahvili şeklinde borç alması gerektiği anlamına gelmektedir. Bu borçlanma “kamu sektörü net borçlanması” olarak bilinir, ancak genellikle bütçe açığı olarak adlandırılır (Keep, 2019).

Hükümetler bütçe açıklarını konjonktürel olarak otomatik biçimde, iradi ekonomi politikalarla veya çıkar gruplarının talepleri ve siyasi amaçlarla artırabilirler.

Bütçe açıkları ekonomideki konjonktürel dalgalanmalara bağlı olarak otomatik olarak da meydana gelebilmesi, bütçe açıklarının otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikası araçları arasında sayılmasını sağlamıştır. Prof. Dr. Salih Turhan'ın (1986) makalesinde otomatik maliye politikası yöntemi açıklanmıştır; veri olarak mevcut yasalar dolayısıyla belirli bütçe kalemlerinin konjonktürel dalgalanmalara bağlı olarak otomatik olarak değişimleri ve bu suretle meydana gelen bütçe fazlaları (enflasyon dönemi) ve bütçe açıkları (durgunluk dönemi) yolu ile ekonomik istikrarın sağlanması ilkesine dayanır. Gerçekten, enflasyonist bir gelişmenin olduğu dönemde kamu giderleri gelirlere kıyasla hiç ya da pek az artarlarsa, bir bütçe fazlası meydana gelir. Buna karşılık, deflasyonist bir eğilimin ya da durgunluğun olduğu dönemde giderler aynı düzeyde kalır veya artmazken, gelirler azalır, bir bütçe açığı doğar. Böylece, millî gelirdeki dalgalanmalara bağlı olarak kamu harcama ve gelirlerinde hiç bir iradî (ad-hoc) işleme gerek kalmadan otomatik olarak meydana gelen ve bu nedenle ekonomiye yerleştirilmiş, otomatik stabilizatörler olarak isimlendirilen değişiklikler, iktisadî dalgalanma hareketlerini hafifletici yönde etki yaparlar (Turhan, 1986).

İradi açıklar, hükümetlerin ekonomiyi arzu ettikleri seviyeye getirebilmeleri için kamu harcamaları veya vergileri değiştirerek, ekonomide küçülme veya büyüme eğilimini sağlamaya yönelik meydana gelen açıklardır. Aktan'ın aktarımına göre iradi maliye politikasında tam istihdam, fiyat istikrarı ve ekonomik büyüme gibi makroekonomik

amaçları gerçekleştirmek için kamu harcamaları ve kamu gelirleri (özellikle vergiler) bilinçli olarak kullanılır. Karar alıcılar ekonominin gerektirdiği ihtiyaca uygun biçimde aldıkları iradi kararlarla kamu harcamalarında ve vergilerin miktar ve bileşiminde değişiklikler yaparak enflasyonist ve deflasyonist açığın ortadan kaldırılmasına yani ekonomik istikrarın tesisine çalışırlar (Aktan, 2005). İradi bütçe açıkları işsizlik yardımları, tarımsal destek programları, artan oranlı gelir ve kurumlar vergisi, tarımsal destek programları gibi uygulamalarla ekonomiyi optimum seviyesine çekmek amacıyla uygulanırlar ve kendiliğinden bütçe açık ve fazlaları oluştururlar. Sürdürülebilir olduğu sürece bütçe açıkları piyasalarda canlanmanın gerçekleştirilmesinde katkıda bulunabilir ve özel kesim yatırımlar üzerindeki dışlama (crowding out effect) etkisini ortadan kaldırabilir⁷ (Aktan, 2013).

Ekonomiyi optimum seviyesine döndürmek veya ekonomik büyümeyi artırmak gibi amaçlar dışında kamu harcamalarının siyasi veya sosyal amaçlarla da kullanılması yaygın görülür. Ekonomi politikası yönetiminde ekonomi politikalarının araçları, öncelikleri, büyüklükleri ve zamanlaması konusunda politikacılara geniş takdir yetkisi tanıyan politikalara “takdiri ekonomi politikası” (discretionary economic policy) adı verilmektedir. İradi maliye politikasında, siyasi karar alıcı ekonomi politikası araçlarında ihtiyaca uygun görülen değişiklikleri yaparak ekonomik konjontürün yol açtığı sorunlarla mücadeleye yönelik uygun önlemleri alabileceği varsayılır. Bu varsayım altında siyasi karar alıcı geniş takdir yetkisi sınırlarında özellikle para ve maliye politikalarını kullanmaktadır (Aktan, 2005). Oysa ekonomi ile politikanın iç içe olmasının bir sonucu olarak, ekonomi politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında bu süreçte yer alan seçmenlerin, lobicilik faaliyetlerinde bulunan baskı ve çıkar gruplarının, politikacıların, bürokratların kendi faydalarını maksimize etmeye yönelik davranış motivasyonlarının yansımaları iradi politikalar üzerinde etkisini gösterebilmektedir. Politik süreçte ortaya çıkan karmaşık ilişkiler özellikle bütçe politikalarının oluşumu ve bütçe açıklarının boyutları üzerinde önemli etkilere sahiptirler. Politikacılar oylarını, seçmenler elde ettikleri hizmetleri, bürokratlar yetki ve güçlerini, baskı grupları ise ekonomik çıkarlarını korumaya dönük tercihlerde bulunmaktadırlar (Savaş, 1993). Bahsi geçen baskı grupları

⁷ İç borçlanmayla finanse edilen kamu harcamalarının faiz oranlarında yükselmeye yol açarak özel harcamaları, özellikle de yatırımları azaltma olgusuna Dışlama Etkisi (Crowding – Out Effect) adı verilmektedir (Uysal & Mucuk, 2003)

iradi ve takdiri ekonomi politikalarını kullanarak mali ve ekonomik dengeleri altüst edebilirler. Politikacıların oy kazanmak için sorumsuzca kamu harcamalarını artırmaları ve bu harcamaları seçmenlerin hoşuna gitmeyeceği için seçmenlerin ihtiyaçlarını vergi yerine vergi-dışı finansman kaynakları ile karşılamaları; bürokratların politikacıların bu temayüllerini gerçekleştirme yönünde çaba sarf etmeleri; çıkar gruplarının rant yaratma ve rant kollama eğilimleri vs. netice olarak siyasal aktörlerin güç ve yetkilerini, görev ve sorumluluklarını suiistimal etmeleri demektir (Aktan, 2005). Gerek iradi gerekse politik amaçlarla gerçekleştirilen bütçe açıkları ekonomide sürdürülebilir olmayan hale geldiğinde, piyasalarda yıkıcı etki yapabilmektedir.

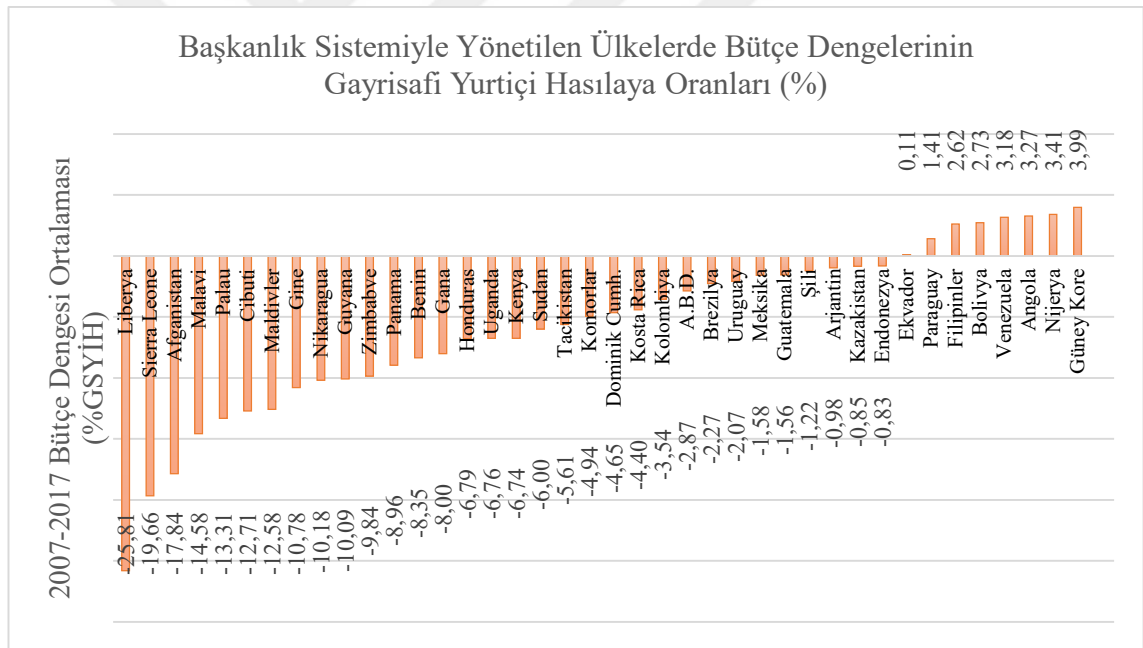
1970'lerden beri hükümetlerin bütçenin planlama aşamasında sistematik iyimserlikle büyümeyi öngörmedeki tutumu ve bütçe uygulamasındaki durağanlık ile birlikte, devlet bütçelerinde belirlenen aşırı açıklarda önemli artışlar oluşmuştur (Coletta, Graziano, & Infantino, 2015). 1970'lerin ortalarındaki petrol krizinden sonra ülkelerin bütçelerinde büyük açıklar ortaya çıkmış ve 1980'lerden itibaren de bu açıklar dramatik bir şekilde genişlemiştir; bunun sebebinin ise hükümetlerin yetersiz vergi gelirlerinden ziyade aşırı harcama eğilimleri olduğu ortaya çıkmıştır (IMF, 1996). Dünyada sosyal devlet kavramının gelişmesi ve devletten beklenen hizmetin politik çıkar grupları vasıtasıyla daimi şekilde artması bütçe açıklarını arttırmaktadır. OECD sosyal harcamaları, aileyi ve bireyi, refah düzeyinin düşmesine sebep olan her türlü olumsuz durumdan korumak için, kamu kuruluşları ya da özel kuruluşlar tarafından verilen destekler ve finansal katkılar olarak tanımlamaktadır. Bu destek / katkı, ailenin ya da bireyin ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri doğrudan temin etme ya da nakit verme biçiminde olabilmektedir. Bu harcamalar, fakirlerin ihtiyaçlarını karşılamının yanı sıra toplumsal katmanlar arasındaki gelir farklılıklarının azaltılmasına da katkıda bulunmaktadır (Aydın & Çakmak, 2017). Sosyal devletin ihtiyaç sahiplerine ve sığınmacılara bakma, emekli aylıkları, aile yardımları, çocuk yardımları gibi unsurları sosyal devletin görevleri arasındadır. Bunun yanı sıra meslek örgütlenmeleri, seçimler öncesi lobi gruplarıyla bir pazarlık kültürünün gelişmesi hasebiyle kamu harcamaları daimi şekilde artmaktayken, çoğu zaman vergi oranları oy kaygısıyla aynı oranda artırılamamaktadır.

Özetle bütçe açığı ülkeler tarafından genellikle talep edilen bir durum değildir. Çünkü harcamaları gelirlerinden fazla olan hükümet bütçe açığını vergileri artırarak, borçlanarak

veya para basarak finanse etmek zorunda kalacaktır. Vergilerin artırılması durumunda, hem siyasi açıdan sorunlar oluşabilecek hem de yatırım sahipleri yatırımlarından vazgeçebileceklerdir. Devlet para basması durumunda enflasyona sebep olacak, borçlanması durumunda ise özel kesimin kaynaklarını kullanacak ve dışlama etkisi diye adlandırdığımız duruma neden olacaktır.

3.2.2. Bütçe Açıklarının Yönetim Sistemlerine Göre İncelemesi

Yönetim sistemleri arasında kamu kesimi açısından bir fark olduğunu bir önceki bölümde incelemiştik. Kamu kesimi harcamaları eğer ki bütçe açığına sebep olmadan, borçlanm ihtiyacı oluşmadan finanse edilebiliyorsa mali performans açısından kabul edilebilir bir durum olarak değerlendirilebilmektedir. Bu bölümde başkanlık ve parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde bütçe açığı açısından bir kıyaslama yapılması planlanmaktadır.



Şekil 6 Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülkelerde Bütçe Dengelerinin GSYİH'ye Oranları (Dünya Bankası)

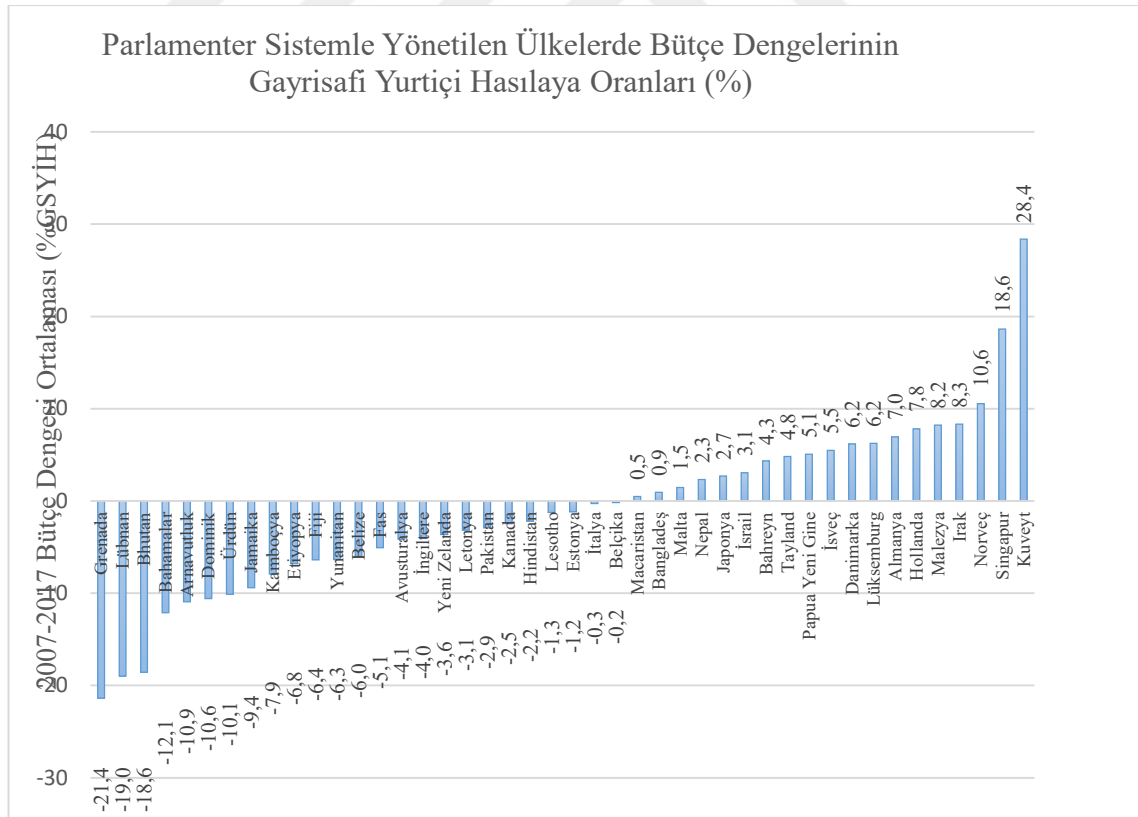
Kaynak: (The World Bank, 2019)

Şekil 6'da Dünya Bankası tarafından yayımlanmış olan veriler kullanılarak başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde 2007-2017 yılları arasındaki bütçe dengelerinin ortalamalarına yer verilmiştir. En büyük bütçe açığı %-25.8 ile Liberya ve %-19.66 ile Sierra Leone olurken, Güney Kore ve Nijerya'nın on yıllık bütçe dengelerini incelediğimizde ortalama %3.99 ve %3.41 bütçe fazlası verdiği görülmektedir. Başkanlık

sistemiyle yönetilen ülkelerin tamamının ortalama bütçe dengelerine bakacak olursak; % -5.64'e tekabül eden bir bütçe açığı gayrisafi milli hâsıla ortalaması bulunmaktadır. Şekil 6'de gösterilen grafiği ele aldığımız zaman tüm ülkelerin bütçe dengeleri ile ekonomik açıdan gelişmiş ülkelerin bütçe dengeleri arasında fark görülmektedir. Ekonomisi gelişmiş ülkeleri spesifik olarak incelediğimizde Güney Kore %3.99 bütçe fazlası verirken, Endonezya'nın %0.83, Meksika'nın %1.58, Arjantin'in %0.98, Brezilya'nın %2.27, A.B.D'nin ise %2.87 bütçe açığı verdiği gözlemlenmiştir.

Ekonomik olarak gelişmiş sayabileceğimiz bu altı ülkenin bütçe dengesi ortalaması % -0.75'e tekabül etmektedir. Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin tamamının ortalamasının % -5.64 olduğunu göz önünde bulundurursak, gelişmiş ekonomilerde bütçe açığının daha düşük olduğu varsayımını ileri sürebiliriz.

Parlamente sistemiyle yönetilen ülkelerin bütçe dengeleri de yine Dünya Bankası tarafından yayınlanan veriler açısından incelenip Şekil 7'da gösterilen grafik elde edilmiştir.



Şekil 7 Parlamente Sistemle Yönetilen Ülkelerde Bütçe Dengesi (Dünya Bankası)

Kaynak: (The World Bank, 2019)

Şekil 7’de gösterilen grafiğe göre 2008’den beri parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin bütçe dengelerinin gayrisafi yurtiçi hasıllarına oranları görülmektedir. Grenada ortalama %21,40 açık vererek bütçe açığı en fazla ülke durumunda iken, Kuveyt’in ise kamu bütçesi gayri safi yurtiçi hasılasının ortalama %28,4 seviyesine tekabül eden bir oranda fazla vermiştir.

Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin ortalamasına bakarsak %0,99 civarında bir bütçe açığı görülebilmektedir. Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde bu ortalama %5.64 seviyelerindeydi. Ancak tablodan da görülebileceği üzere parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin bütçe dengeleri büyük farklılıklar göstermektedir.

Ekonomik açıdan en gelişmiş 25 ülke kriterini parlamenter sistemle yönetilen ülkeler açısından da incelediğimiz zaman başkanlık sistemine göre daha tutarsız bir sonuç elde edilmiştir. Hollanda (%7.82), Almanya (%6.95), İsveç (%5.47)ve Japonya’nın (%2.72) bütçe fazlalığı gözlemlenmiştir. Buna karşın İtalya’nın (%0.28), İngiltere (%4.04), Avusturalya (%4.12), Kanada (%2.47), Hindistan (%2.17) ve Belçika (%0.17) bütçe açığı verdiği gözlemlenmiştir.

İnceleme kriterini ekonomisi gelişmiş ülkeler olarak sınırlandırdığımız zaman da tüm ülkelerin ortaya koyduğu tablodan daha tutarlı bir görüntü oluşmamaktadır. Mezkûr ekonomik olarak gelişmiş ülkelerin bütçe dengelerinin ortalaması %1.53 bütçe açığı şeklinde bir denge oluştururken, tüm parlamenter sistemle yönetilen ülkeler ortalamasının %0.99 seviyesinin altındadır.

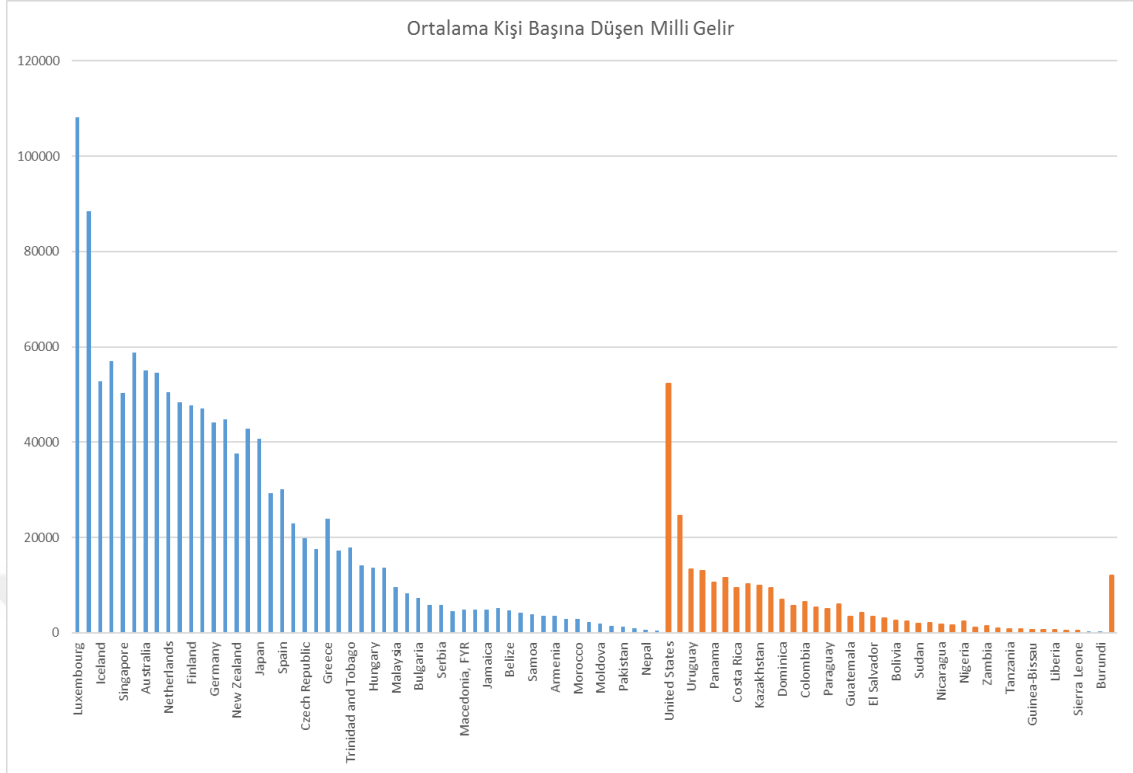
OECD’nin yayınlamış olduğu The Global Revenue Statistics Database (2017) içerisinde yer alan Küresel Vergi Gelirleri İstatistiklerinde vergi gelirlerinin gayrisafi yurtiçi hâsıla oranlarına belirtilmiş ve ülkeler gruplara ayrılarak vergi oranları karşılaştırılmıştır. Bu gruplar arasında Afrika ülkeleri, Asya ülkeleri gibi gruplar bulunurken OECD ülkeleri gibi ekonomik olarak gelişmiş ülkeler de ayrı bir kategoride toplanmıştır. Söz konusu çalışmaya göre bir yorum yapılırsa; ülkelerin yurtiçi hasılları arttığı zaman dolaylı bir şekilde vergi gelirleri de arttığı görülmektedir. Tahmin edilebileceği gibi en yüksek vergi gelirleri ortalaması açık ara bir farkla (%34) OECD üyesi ülkelere elde edilmektedir. Afrika ülkelerinin vergi gelirlerinin yurtiçi hasıllarına ortalamaları %19 seviyesindeyken, Latin Amerika ülkelerinde bu ortalama %23 civarındadır. Ekonomik

olarak gelişmiş olan ülkelerle, ekonomisi geri kalmış olan ülkeler arasında görülen bu farkın başkanlık sistemiyle ve parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin niteliksel farklarından kaynaklandığı değerlendirilmesi de yapılabilecektir.

Bütçe açıklarının ideal olarak hangi seviyede olması gerektiğine dair genel kabul görmüş bir oran bulunmamaktadır. Ancak bu yönde çeşitli görüşler bulunmaktadır. Örneğin; Avrupa Birliği, Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliğine üye olabilmek için aday ülkelerden çeşitli şartları yerine getirmelerini beklemektedir. Bu şartlar Maastricht Kriterleri olarak adlandırılmaktadır ve bu kriterler bütçe açığına ilişkin şartları da bünyesinde barındırmaktadır. Bu kriterlere göre; üye ülkelerin bütçe açıklarının, o ülkenin GSYH'sine oranının %3'ü geçmemesi beklenmektedir. Mali performans değerlendirmesi sırasında bu kriter baz alınarak bir değerlendirme yapılması planlanmaktadır. Ekonomik istikrar ve sürdürülebilirliğin sağlanması için gereken şart olarak belirlenen kriterlere yönetim sistemleri açısından bakıldığında parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin bütçe açığı ortalamalarının bu kriterlere uyduğu, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin bütçe açığı ortalamalarının ise %3'ten yüksek olduğu gözlemlenmiştir. Parlamenter sistemle yönetilen ülkelere 26'sının bütçe açığı %3 kriterine uyarken, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin 17'si bu kriterlere uygun bütçe açığına sahiptir.

Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin kamu kesimi büyüklüklerinin daha düşük olmasına rağmen, bütçe açıklarının daha yüksek bir ortalamaya sahip olması, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin gayri safi milli hâsıla ortalamalarının daha düşük olması ve dolayısıyla vergi gelirlerinin düşük olmasıyla açıklanabilir.

Bütçe açıkları kriterini değerlendirdiğimiz zaman yönetim sistemleri arasında bütçe dengesi farkının anlamlı bir sonuç ortaya koyduğunu söylemek zordur. Çünkü sadece parlamenter sistemle yönetilen ülkeler arasında bile bütçe açıkları açısından bir tutarlılık olmadığını söylemek mümkündür. Sadece Şekil 7 ve Şekil 8'de sunulan grafiklere baktığımız zaman parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin bütçe dengesi açısından daha başarılı bir tablo ortaya koyduğunu belirtebiliriz. Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin neredeyse tamamı bütçe açığı verirken, parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin yarısının bütçe fazlası vermiş olduğu görülmektedir.



Şekil 8 Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkelerde Kişi Başına Düşen Milli Gelir Bir Arada Gösterimi

Kaynak: Dünya Bankası GDP per capita (current US\$) Verileri

Şekil 8’de başkanlık sistemiyle ve parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin kişi başına düşen milli gelirleri dolar cinsinden ifadeleri grafikte gösterilmiştir. Amerika Birleşik Devletleri ile diğer başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler arasındaki kişi başına düşen milli gelir farkı dikkat çekici boyutlardadır. Amerika’nın ortalaması (52193,4\$) tüm başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin ortalama kişi başına düşen milli gelir ortalamasının kat ve kat üzerindedir. Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin kişi başı gelirleri ortalamasına baktığımız zaman 6224,5\$ olduğu ortaya çıkmaktadır.

Parlamenter sistemle yönetilen ülkeler grafikte mavi sütunlarla belirtilmiştir ve grafiği sadece görsel olarak incelediğimizde bile kişi başına düşen milli gelirlerinin başkanlık sistemine kıyasla oldukça yüksek olduğu görülebilmektedir. Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin ortalama kişi başına düşen milli gelirleri 23936,27\$ olarak hesaplanmıştır. Bu ise neredeyse başkanlık sistemi ortalamasının dört katına tekabül etmektedir.

Bütçe açıkları arasındaki farkı bu bağlamda değerlendirecek olursak; kamu kesiminin gayri safi yurt içi hâsıla içerisindeki payı başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde daha düşük bir seviyede, bütçe açıklarının bu ülkelerde daha yüksek olduğu belirlenmiştir. Bu durumda kamu harcamalarının milli gelir içerisindeki payının aslında parlamenter sistemle yönetilen ülkelere kıyasla daha yüksek oranda olmamasına rağmen, bu harcamaları finanse edecek olan gelirlerin yetersiz kaldığını ve kamu harcamalarına yetmediği söylenebilmektedir.

Yukarıda ortaya koyduğumuz kişi başına düşen milli gelirler arasındaki farkları göz önünde bulundurduğumuz zaman başkanlık sisteminin vergi gelirlerinin neden yeterli olmadığı hakkında bir yorum yapılabilmektedir. Yeterli gelir olmaması durumunda, vergiyi doğuran olay ve vergiden kaçınma oranları artması, borçlanma kaynağı bulmanın zorlaşması gibi sebepler dolayısıyla başkanlık sisteminin mali performansının bir kriteri olan bütçe açıkları açısından daha başarısız bir performans gösterdiğini söyleyebilmek mümkündür.

3.3 KAMU BORÇ MİKTARI

Kamu borcu, belirli bir zaman aralığında ölçülen önceki dönemlere ait tüm bütçe açıklarının birikimidir. Hükümetler devlet tahvili ve bono ihracı gerçekleştirerek borç yaratabilmektedir. Bu şekilde borç alamayan bazı ülkeler ise uluslararası finans kuruluşlarından doğrudan borç alabilmektedir. Kamu borç miktarı önemli bir mali performans göstergesi olarak kabul edildiğinden bu bölümde ilk olarak kamu borçlarının teorik çerçevesi incelenecek daha sonra yönetim sistemlerine göre kıyaslaması yapılacaktır.

3.3.1.Kamu Borç Stoku Kavramına Yönelik Teorik Çerçeve

Kamu borçlanması devletin, belirlenen bir takvime göre, önceden tayin edilen hakların sahiplerine faiz ve/veya anapara ödemeleri yapmasına ilişkin yasal bir yükümlülüğüdür. Kamu borçlanması hükümetin kişiler, birlikler, kurumlar ve diğer idarelerden borçlanmasından meydana gelir. Modern devlet anlayışı içinde yer alan sosyal refahı sağlama fonksiyonu sonucu, her geçen gün artan kamu harcamalarını, kamu gelirleriyle karşılamanın güç olması nedeniyle kamu borçlanması normal bir gelir kaynağı gibi kullanılabilir (Çomaklı, 2017).

Devlet borçlanması bilimsel açıdan ilk kez 1710 yılında Charles Davenant ve 1752 yılında David Hume tarafından inceleme konusu yapılmıştır. İlerleyen dönemlerde giderek kamu maliyesinin ilgi çeken alanlarından biri haline gelmiş, Montesquieu, Adam Smith, Ricardo, J.B, Say, Gladstone tarafından tartışılmıştır. Özellikle 1929 Dünya Ekonomik Krizi ve Keynes sonrası bütçe açığına dayalı harcama politikasının temel unsuru haline gelmesi ile birlikte sıklıkla kullanılan bir maliye politikası aracına dönüşmüştür. İlerleyen dönemlerde Alvin Hansen, A.P Lerner, C.C. Abbot, Seymour E. Harris, H.G Moulton ve A.G Hart gibi bilim adamları, devlet borçlanması ile ilgili bilimsel gelişmelere önemli katkılarda bulunmuşlardır (Akdoğan, 2016).

Devlet borçlanmasını olumlu ve olumsuz olarak değerlendiren görüşler mevcuttur. Olumlu bir güç olarak değerlendirenler; devletin borçlanma gücünü, devlet harcamaları için bir finansman kaynağı olarak değerlendirirler (özellikle vergi gelirindeki döngüsel düşüş sırasında). Devlet borcundaki faiz ödemeleri, aşırı borçlanma için caydırıcı bir

faktör olmasından dolayı hükümetlerin gereğinden fazla borçlanmayacağını öne sürerler. Olumsuz görüşe sahip olanların savı ise; devletin borçlanmasının etkisi vatandaşlar tarafından derhal hissedilmediği için devlet müsrifçe yapılan harcamalarını finanse etmek için kötüye kullanılabilme olasılığının yüksek olduğudur. Bunun yanı sıra devlet borcundaki faiz ödemeleri, potansiyel olarak borcun borçla kapatılmasının sürdürülemez borç seviyeleri ile sonuçlanmaya neden olacağına dair görüşler de bulunmaktadır.

Günümüzde devletlerin üstlendikleri kamusal hizmetlerdeki artışla orantılı bir biçimde, devletlerin borç stoğu artışları da artan bir seyir izlemektedir. Kamu finansmanının temel kaynağı olarak değerlendirilen vergi gelirlerinin yetersizliği ve politikacıların da oy kaygısı sebebiyle vergi gelirlerini artırmaya karşı gönülsüz tutumları neticesinde, kamunun esas görevlerinin ifası veya bu görevini sürdürebilmesi için, borçlanmaya yönelik bir finansman kaynağına gidilmektedir. Burada üzerinde durulması gereken husus, borçlanma ile elde edilen hizmetin külfetine gelecek kuşaklar katlanmak zorunda kalacaklardır. Çünkü alınan borçlar bir noktadan sonra vergi ve benzeri gelirlerle karşılanması gerekecektir (Çataloluk, 2009).

Holtfrerich (2016) tarafından yazılan makalede devlet borçlanmalarının işlevleri açıklanmıştır. Makaleye göre; devlet borçlanması geleneksel olarak üç işlevi yerine getirmektedir: 1. Dengeleyici işlev, 2. Köprü işlevi ve 3. Yük paylaşım işlevi;

Dengeleyici İşlev: Özellikle kriz zamanlarında, ekonominin dengelenmesinden hükümet sorumludur. Böyle bir durumda, her yıl dengeli bir bütçe hedef olamamaktadır. Bunun yerine, maliye politikasının öncelikli olarak dengeli ekonomik büyümeye katkıda bulunmaya, yani ekonomi aşırı ısınma belirtileri gösterdiğinde devlet borcunu azaltmaya ve ekonomi düşük performans gösterdiğinde devlet borcunda artışa izin vermeye ihtiyaç duyar. Daha yavaş ekonomik büyüme veya konjonktürel bir kriz, hükümete vergilerden ve sosyal katkılardan beklenen belirli gelirleri karşılayacak ve hükümet harcamalarını buna göre düşürürse, bu yalnızca özel sektör tasarrufunun artmasına değil aynı zamanda toplam talep üzerindeki olumsuz etkilerin yoğunlaşmasına da yol açacaktır.

Köprüleme İşlevi: Devletin vergi düzleştirme fonksiyonu devlet borçlanmasının sebeplerinden biridir. Ekonomik büyüme, istihdam için gerekli olan yeterli yatırım faaliyetini başlatmak amacıyla ekonomik politikadaki tutarlılığa ihtiyaç duymaktadır. Bu

nedenle uzun vadeli vergilerin belirlenmesi (15-20 yıllık) oldukça önemlidir. Sadece bu şekilde girişimcilerin, yatırımları planlayıp hesaplayabilecekleri bir “güven ortamı” yaratılabilir (Holtfrerich & Tintermann, 2016).

Yük Paylaşım Fonksiyonu: Devlet vergi yükünü zamana dağıtır. Mevcut mali yılda kamu harcamalarıyla vatandaşa sağlanan fayda, gelecek mali yıllarda da vergi mükelleflerine fayda sağlaması koşulu ile her zaman geçerli olmalıdır. Bu durumda, cari dönemde vergi mükelleflerinin bu tür hükümet faaliyetlerinin toplam maliyetini ödemeleri gerekmemelidir; gelecekteki vergi mükellefleri, öncekilerden elde ettikleri faydalar doğrultusunda da katkıda bulunmalıdır. Tipik örnekler, ekonominin uzun vadede verimliliğini artıran ancak geçici bütçe açığı veren kamu yatırımlarını içerir. Siyaset bilimcisi Lorenz von Stein, 1871'de “Devlet borcuna sahip olmayan bir hükümet ya geleceği için çok az şey yapıyor ya da bugünden çok şey istiyor” diye yazarak bu prensibin temelini oluşturmuştur (Holtfrerich & Tintermann, 2016).

Borç ihtiyacının diğer sebebi ise gelirlerin ve giderlerin zaman açısından dengesinin kurulamamasından kaynaklanmaktadır. Giderler süreklilik arz ederken, vergi gelirlerinin yılın belirli dönemlerinde toplanması ve öngörülemez harcamaların ortaya çıkması gibi unsurlar bütçe dengesinden sapmalara neden olmaktadır.

Borçlanma ihtiyacının diğer bir önemli unsuru da, sermaye birikimi eksikliği ve kaynak yetersizliğinden dolayı finanse edilmesi güç olan büyük yatırımların ve kalkınma projelerinin hayata geçirilmesidir. Gerek teorik yaklaşımlar, gerekse de ampirik çalışmalar ekonomik büyümenin en kritik unsurlarından birini sermaye birikiminin (stokunun) oluşturduğunu ortaya koymaktadır (Saygılı, Cihan, & Yurtoğlu, 2002). Belli bir dönemde mal ve hizmet üretme yeteneğinin/kapasitesinin en temel göstergelerinden olan sermaye birikimi, istihdam artışı ve verimlilik artışı sağlamanın ve dolayısıyla ülkelerin refahlarını artırmanın başlıca unsurlarındandır (Saygılı, Cihan, & Yurtoğlu, 2002). Ülke içerisinde özel kesim elinde yeterli sermaye birikimi olmaması durumunda, büyük altyapı ve üretim projelerini gerçekleştirme görevini devlet üstlenebilmektedir. Bu görevi gerçekleştirirken devletin kendi bütçesi yeterli olmaması halinde borçlanarak kaynak elde etme yoluna başvurması yaygın bir uygulamadır.

Son olarak diğerk bir borçlanma nedeni ise vadesi gelmiş olan borçlarını kapatacak birikime sahip olmayan hükümetin, borcunu yeniden borçlanarak ödeme yoluna gitmesidir. Borçlanmanın çabuk bir biçimde ve vergilerde elde edilebilecek gelirlere kıyasla çok daha toplu miktarlarda elde edilebilmesi, siyasal konjonktüre göre hükümetlere harcama yapabilme kapasitesi sağlayabilmektedir.

Devlet borçlanmasının dengeleyici işlevi gereği hükümetlerin maliye politikası araçlarından biridir. Hükümetler ekonomiyi canlandırmak için mali teşvik uygulaması olarak gelirlerinin üzerinde harcama ile ekonomik büyüme sağlamayı amaçlarlar. Keynesyen görüşe göre, daralan ekonomik gidişatı; yani artan işsizlik oranlarını ve azalan üretim miktarı seviyesini kontrol etmek amacıyla genişletici maliye politikası programları uygulanmalıdır. Bu genişletici politikaların maliyeti, ekonomiyi daraltıcı etkilerinden dolayı vergilerle karşılanamayacağı için hükümetler borçlanma yoluyla ekonomik büyümeyi sağlama yoluna gitmelidir. Borçlanarak kamu harcamalarını artırmak krizden kaynaklı ekonomik daralmaların olumsuz etkilerini kısmen telafi etse de artan kamu borçlarına sebep olmaktadır.

Kriz dönemlerinde kamu borçlanmalarının diğerk bir önemli sebebi finans sektöründeki büyük firmaları çöküşten kurtarma harcamalarıdır. Bahsi geçen finans firmaları kurtarılmadığı takdirde ülkedeki ekonomik krizin boyutlarını ciddi miktarlarda artırabilme kapasitesine sahip olduğundan hükümetler bu harcamaları yapmaya mecbur kalırlar. Bu kurtarma harcamaları, büyük miktarlarda gider artışına sebep olur ve bu da devlet harcamalarında keskin bir artışa ve dolayısıyla kamu borcunda bir artışa neden olur.

Devlet harcama miktarının devletin elde edebildiği gelir seviyesinden yüksek olduğu durumlarda aradaki açığı kapamak amacıyla; hazine bonusu veya devlet tahvilleri satarak bu açığı finanse edilmektedir. Devlet tahvil alıcılarına yatırımlarının yani verdikleri borçların karşılığını vermek için faiz öder. Ülkenin kredibilitesi yüksekse yani geri ödememe riski düşükse genellikle borç veren mercii olan yatırımcılar daha düşük faiz talep ederler. Daha düşük kredibiliteye sahip olan veya borcu öderken temerrüde düşme ihtimali bulunan ülkeler ise borç bulmak adına daha yüksek faiz oranı ödemeye razı olurlar. Hükümetler ayrıca doğrudan bankalardan, özel işletmelerden veya bireylerden borç alabilirlerken bazıları doğrudan başka ülkelerden de borç isteyebilmektedirler.

Faiz oranının düşük olması kamunun borçlanma maliyetini düşüren bir unsurdur. Devletlerin yurt dışından borçlanırken yabancı yatırımcılar ülkeleri değerlendirmek adına bazı yatırım ve kredi değerlendirme kuruluşlarını takip ederler. Bunların yayınladıkları raporlar ülkenin finansal güvenilirliği hakkında yatırımcıya bir yol gösterici olabilmektedir. Kredi derecelendirme kuruluşlarının piyasalardaki rolü, 1980'lerde başlayan küreselleşmeyle önem kazanmıştır. Günümüzde küresel düzeyde faaliyet gösteren birçok kredi derecelendirme kuruluşu bulunmaktadır ve bunlardan en önemli üç derecelendirme kuruluşu S&P, Moody's ve Fitch'dir (Tutar, 2011). Bu kuruluşların verdiği notlara göre ülkeler ve şirketler borç alabilmekte ya da verebilmektedir. Bir yandan bu kuruluşların verdiği notlar kredilerin riskini ölçerek ülke ve firmalar için borçlanmada kolaylık sağlarken diğer yandan yatırımcılara bilgi sağlamaktadır (Yıldırım, 2018). Olumlu veya olumsuz raporlar ülkelerin faiz oranlarına, yatırımcı imkânlarına, borç bulma imkânlarına etki edebilmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde ülkelerin güvenilirliği, ekonomik büyüklüğü ve yatırım imkânları kamu borç miktarına etki edebilmektedir.

Sonuç olarak, kamu borcu, hükümetler için tehlikeli bir fon kaynağı haline gelebilme olasılığından dolayı pek tercih edilmemektedir. Kamu borç miktarının, ülkenin ekonomik ve mali performansına etkisiyle ilgili çeşitli makaleler yazılmıştır. Bu makalelerde kamu borçlanmasının gayrisafı yurtiçi hasıllara oranlarının artması durumunda ekonomik büyümenin ve kişi başına düşen gayrisafı milli hasılanın düştüğü çıkarımları yapılmıştır.

Dünya Bankası tarafından yayınlanan bir çalışmaya göre bir ülkenin borç/GSYİH oranının uzun bir süre boyunca %77'yi aşmasının ekonomik büyümeyi yavaşlattığı gözlemlenmiştir. Çalışmaya göre bu seviyenin üzerindeki her yüzde birlik borç artışı, ülkedeki ekonomik büyümede yüzde 1,7 azalmaya mal olmaktadır. Gelişmekte olan ekonomiler için bu durum daha da belirginleşmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde, yüzde 64'ün üzerindeki ek borçlanma oranının her biri yüzde 2 oranında büyümeyi yavaşlatır (Caner, Grennes, & Fritzi, 2010).

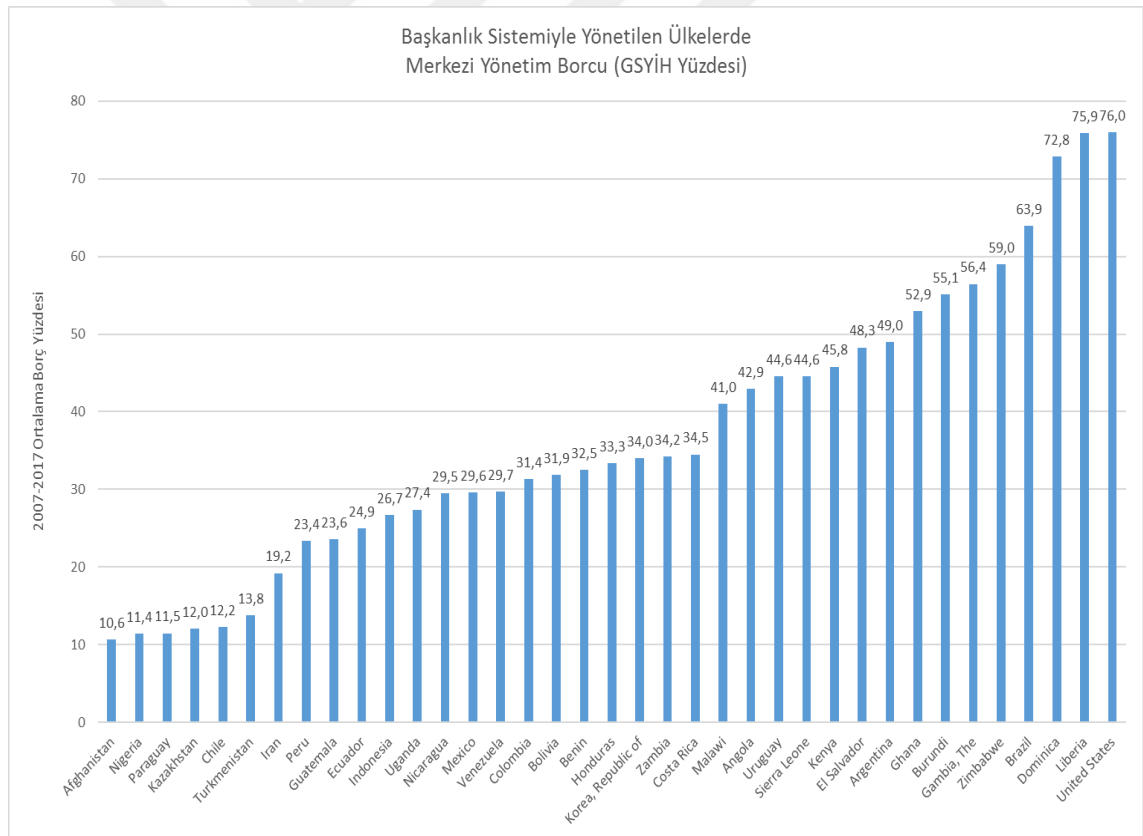
Yukarıda belirtilen çalışmaya benzer şekilde Harvard ekonomistleri Carmen Reinhart ve Kenneth Rogoff, borç / GSYH oranlarının yüksek olduğu ülkeler için "Borç Zamanında Büyüme" adlı bir çalışma yaptılar. Makaleye göre, brüt dış borç GSYİH'nin yüzde 60'ına ulaştığında, bir ülkenin yıllık büyümesinin yüzde iki oranında azaldığı ve yüzde 90'ı aşan

dış borç seviyelerinde GSYH büyümesinin neredeyse yarıya düştüğü belirtilmektedir (Reinhart & Rogoff, 2010).

Avrupa Merkez Bankası tarafından 2010 yılında yayınlanan çalışmaya göre ise kamu borcunun kişi başına GSYH büyüme oranına doğrusal olmayan bir etkisi olduğuna dair kanıtlar bulunmaktadır. Bu bulgular ise, yüksek bir kamu borcu-GSYH oranının, uzun vadeli büyüme oranlarının düşmesi ile ilişkili olduğu anlamına gelmektedir (Checherita & Rother, 2010).

3.3.2. Kamu Borç Miktarlarının Yönetim Sistemlerine Göre İncelemesi

Teorik çerçeve bağliğı altında bahsedilen çalışmalar ışığında, siyasi kurumların seçimleri, özellikle yönetim sisteminin parlamento ya da başkanlık olması, hükümetin borç yükünün üzerindeki etkileri bu bölümde ele alınacaktır.

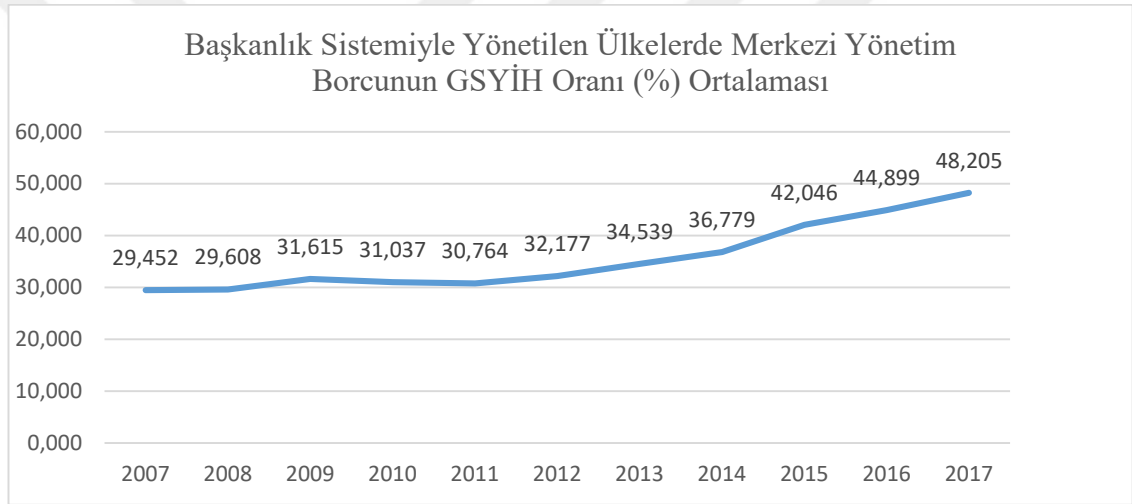


Şekil 9 Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülkelerde Merkezi Yönetim Borcu/GSYH

Kaynak: Uluslararası Para Fonu (IMF) Central government debt, total (% of GDP) verilerinden faydalanılarak oluşturulmuştur

Şekil 9’da gözükmekte olan grafikte başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde merkezi yönetimin toplam borç miktarının, gayri safi yurt içi hasılasına oranı görülebilmektedir. Veriler için Uluslararası Para Fonu (IMF) verileri kullanılmıştır. En yüksek kamu borcu oranı Amerika Birleşik Devletleri’ne aittir. 2008-2009 krizinden sonra bu oran giderek artmıştır. 2017 yılının sonu itibarıyla Amerika’nın kamu borçlarının gayri safi yurt içi hasılasına oranı %88 seviyesinde gerçekleşmiştir.

IMF’nin verileri aracılığıyla elde edilen bilgilere göre, 2007-2017 yılları arasındaki başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde devlet borçlarının gayri safi yurtiçi hasıllarına oranlarının ortalamasını incelediğimiz zaman %35,27’ye tekabül eden bir seviyede oldukları görülmektedir.



Şekil 10 Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülkelerde Merkezi Yönetim Borcunun GSYİH Oranı (%) Ortalaması

Şekil 10’da başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin merkezi yönetim borç oranlarının yurt içi hasıllarına oranlarının ortalaması gösterilmektedir. Genel eğilime baktığımız zaman da son on yılda başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde merkezi yönetim borçlarının gayrisafi yurt içi hasılaya oranının artışa yönelik bir seyir izlediği belirgindir. Son yıllarda ise bu artış hızında bir yavaşlama eğilimi içerisinde olduğu ortaya çıkmaktadır. Sadece 2017 yılı için kamu borçlarının yurt içi hasılaya oranlarına baktığımız zaman ise ortalamamızın %48,20 olduğu ve bu seviyenin son on yılın genel ortalaması olan %35,27’den oldukça yüksek olduğu görülmektedir.

Bölüm başlangıcında da bahsettiğimiz gibi finansal krizlerin kamunun toplam borç miktarı üzerinde etkisi yüksektir. Yalnızca A.B.D'nin IMF tarafından yayınlanan merkezi yönetim borcunun yurtiçi hasılaya oranını incelediğimizde; 2008-2009 finansal kriz öncesi merkezi yönetim borç miktarının oranı %45 seviyelerindeyken, finansal kriz sonrası ve batan finans şirketlerinin borçlarını üstlenmesi yoluyla şirket kurtarma operasyonları toplam kamusal borç miktarını ciddi şekilde artarak %90 seviyelerine ulaşmıştır. Hatta Dünya Bankası tarafından yayınlanan verilere göre 2020'de A.B.D'nin kamusal borç miktarının GSYH'ye oranı %100 seviyesine ulaşacaktır.

Başkanlık yönetim sisteminin kurucusu ve en gelişmiş ülkesi olan A.B.D'de Kongre Bütçe Ofisinin (CBO), hükümetin vergi indirimlerine ve harcama mevzuatına ilişkin 2018–2028 dönemi beklentileri "Bütçe ve Ekonomik Görünümler" raporu olarak Nisan 2018'de yayımlanmıştır. Kongre Bütçe Ofisi'nin tahminlerine göre yıllık açık (yani borç artışı) toplamının 11,7 trilyon dolar olarak gerçekleşeceği öngörülmüş olup bu rakam hesaplanırken önceki yıllardaki borç artışı baz alınmıştır. 2027 yılına kadar 1,6 trilyon dolarlık borç (%16) artışı olacağı öngörülmektedir. CBO'nun raporuna göre 1,6 trilyon dolarlık borç artışı üç ana unsur içermektedir; 1. Vergi indirimleri nedeniyle gelirlerde 1,7\$ trilyonluk bir azalmadan kaynaklanan borç artışı. 2. Harcamalarda meydana gelecek olan 1\$ trilyonluk artış. 3. Önceki dönemlere göre daha yüksek olması beklenen ekonomik büyüme nedeniyle 1,1\$ trilyon kadar da dengeleyici gelir artışı beklenmektedir (Congressional Budget Office, 2018).

Kamu borçlanmasının başkanlık sistemiyle yönetilen diğer gelişmiş ekonomilerdeki ülkeler açısından durumunu inceleyecek olursak neredeyse tüm ülkelerde devlet borçlarının artış eğiliminde olduğu görülebilmektedir. Küresel finansal krizden sonra dolar kredileri, gelişmekte olan piyasalara ve krizden etkilenmeyen gelişmiş ülkelere akmıştır. Bu durumun sebebinin 2010-2014 arasında A.B.D'nin genişletici para politikası uygulaması nedeniyle dünyada doların ucuzlaması, faizlerin düşük olması dolayısıyla da ülkelerin borçlanma maliyetlerinin düşmüş olduğu yorumu yapılabilir. 2014'ten bu yana giderek artan faizler ve borçlanma maliyetlerinin etkisiyle yüksek iç faiz oranlarına sahip ülkelerde kamu borç stokunda artış oluşmuştur (McCauley & vd., 2015).

Başkanlık sistemiyle yönetilen diğer gelişmiş ekonomileri incelediğimizde A.B.D'den sonra en yüksek kamu borç oranı Brezilya'da görülmektedir. Brezilya'da 2007 yılında

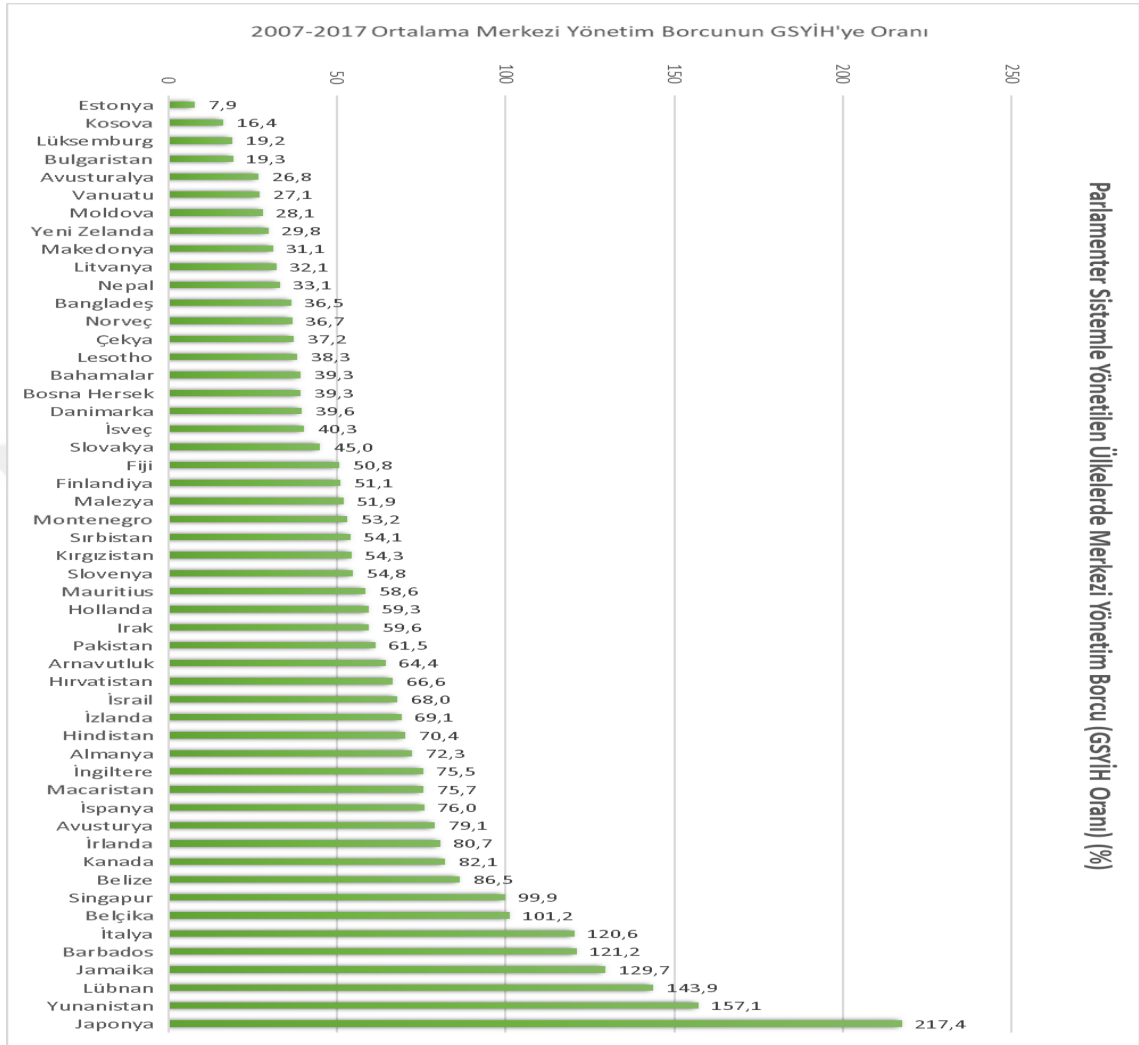
kamu borç oranı %62.49 seviyesindeyken, 2017 yılının sonunda bu oranın %78.93 olduğu görülmüştür. Arjantin'de ise 2007 yılında %62 seviyesinde kamu borçlarının gayrisafi yurtiçi hâsıla oranı varken, 2011 de bu oran %37 ye kadar gerilemişse de son yıllarda tekrar kamu borçlarında bir artış eğilimi oluşmuştur. 2017 yılsonu itibariyle Arjantin'de %57.5'e tekabül eden kamu borç oranı meydana gelmiştir. Güney Kore'de %39.5, Meksika'da %35.4, Endonezya'da ise %28.9 seviyesinde kamu borçlarının gayrisafi yurt içi hasılaya oranı gerçekleşmiştir.

Parlamente sistemi teorik karşılaştırması ve kamu kesimi büyüklüğü açısından düşündüğümüzde bu ülkelerde kamu borçlarının başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelere kıyasla daha yüksek olması daha öngörülebilir bir sonuçtur. Aşağıda parlamente sistemle yönetilen ülkelerin merkezi yönetim kamu borçlarının değerlendirilmesi yapılacaktır.

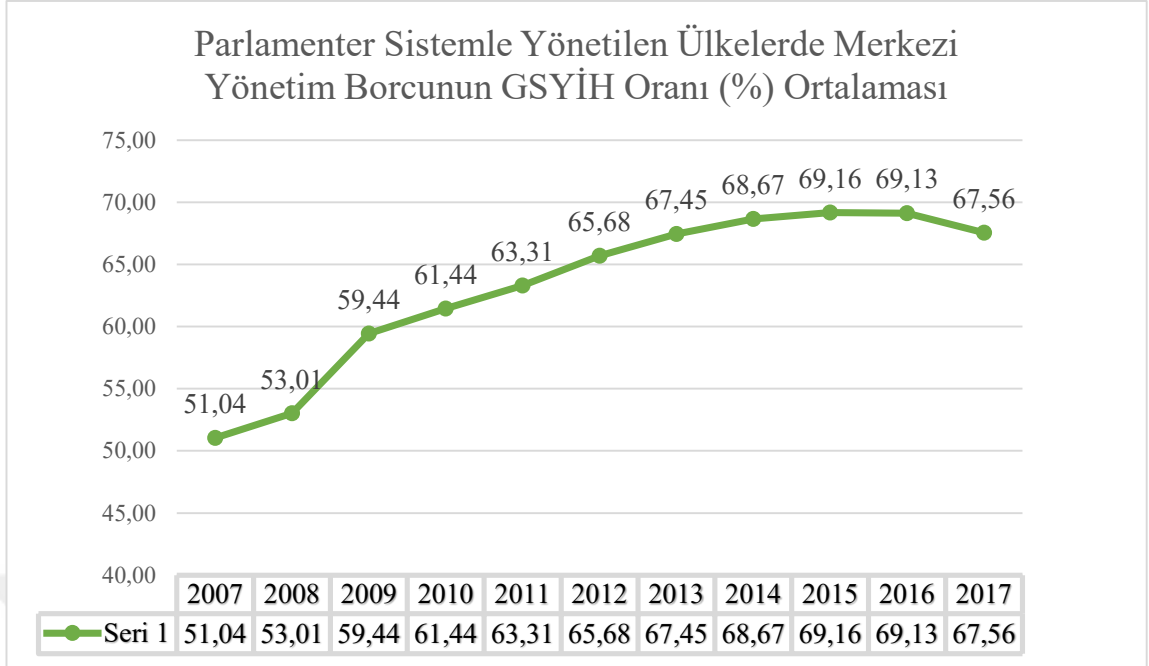
Şekil 11'de gösterilen grafik oluşturulurken IMF'nin yayınlamış olduğu genel yönetim brüt borç GSYİH yüzdesi (general government gross debt Percent of GDP) verileri kullanılarak 2007-2017 yılları arasındaki borç miktarlarının ortalaması alınmıştır. Grafikte de görülebileceği üzere Japonya'nın devlet borç stokunun diğer devletlerin ortalamasından açık ara önde olduğu görülebilmektedir. 2017 yılı itibariyle Japonya'nın kamu borçlarının GSYH'ye oranının %237 seviyelerine ulaştığını da vurgulamak gerekmektedir. Bu rakam yönetim sistemi fark etmeksizin tüm dünyada en yüksek borçlanma oranıdır. World Economic Outlook verilerine göre gerçekleşen 2018 GSYH büyüme oranının 0,9 olarak gerçekleşmesi de borçların sürdürülebilirliği konusunda sorunlar oluşabileceğine dair sinyaller vermektedir. Carmen M. Reinhart ve Kenneth S. Rogoff'un yayınladığı makale (Growth in a Time of Debt) de, Dünya Bankası tarafından yayınlanan (Finding The Tipping Point -- When Sovereign Debt Turns Bad) makale de büyüme rakamlarının neden düşük olduğu konusunda ışık tutacak niteliktedir.

Devlet borçlarının, pek çok ülkede son küresel finansal raporun ardından yükselişe geçtiği bilinen bir gerçektir. Bu yükseliş parlamente sistemle yönetilen ülkelere beklenen şekilde gerçekleşmiş ve devlet borçları yükseliş eğilimi içerisine girmiştir. 2013 yılı itibariyle bu borçlanma oranının yavaşladığı hatta son birkaç yıldır tekrar azalmaya yönelik bir gidişat gösterdiği söylenebilir. Büyük bütçe açıkları ve banka kurtarma operasyonları bir krizle mücadelede yararlı olabilir, ancak uzun dönemde devlet

borçlarının artması ve bu borçların vadesi dolduğunda ve ödeme vakti geldiğinde ekonomik büyümeyi yavaşlatacak unsurlardır.



Şekil 11 Parlamentele Sistemle Yönetilen Ülkelerde Merkezi Yönetim Borcu/ GSYH (IMF)

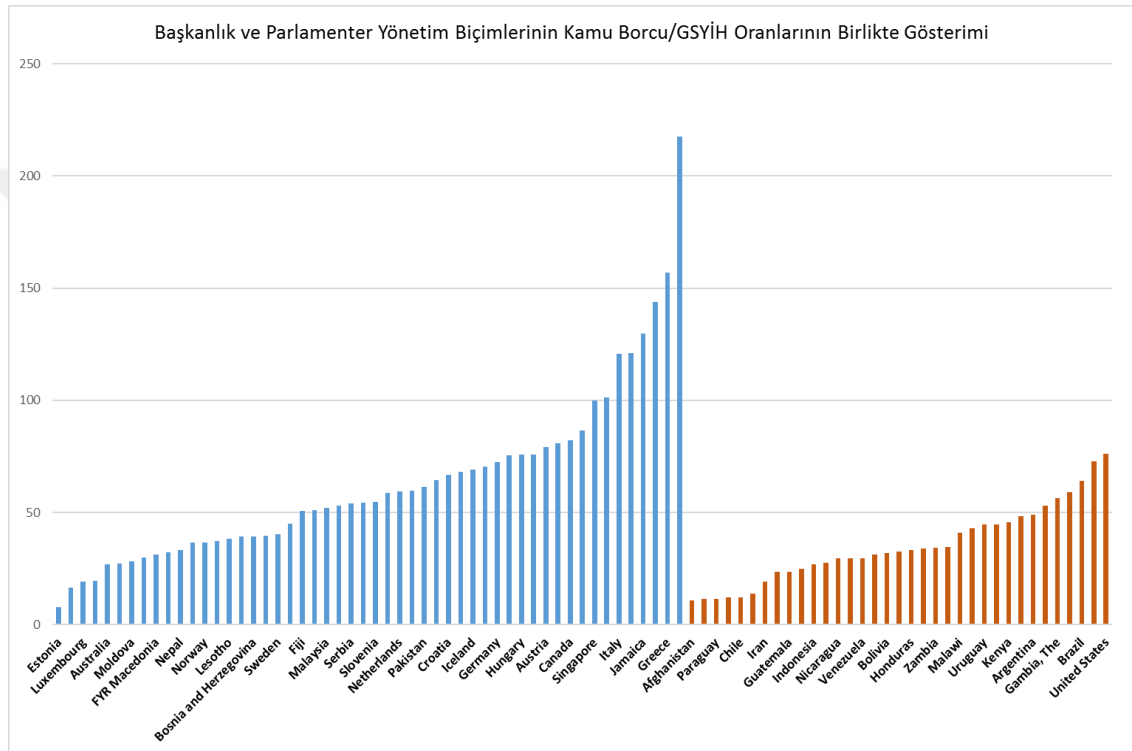


Şekil 12 Parlamente Sistemle Yönetilen Ülkelerde Merkezi Yönetim Borcunun GSYİH Oranı (%) Ortalaması

Parlamente sistemle yönetilen ülkelerde on yılda ortalama borç/GSYH oranlarının %51,04 seviyesinden, %67,56 ya yükseldiği görülmüştür. Bu seviye Dünya Bankası tarafından raporda belirtilen %77 kritik oranının altında olsa da Avrupa Birliği kriterleri olarak da adlandırılabilen Maastricht Kriteri olan kamu borcu/GSYİH'nin %60 olan seviyesinin üzerine çıkmıştır.

Başkanlık sistemiyle kıyaslanacak olursa parlamente sistemle yönetilen ülkelerde de son on yılda kamu borç stoku miktarında bir artış gözlemlenmektedir. Başkanlık sisteminde yönetim sisteminin temsilcisi olan A.B.D'nin incelemesini yukarıda yapmıştık. Parlamente sistemin kurucu ülkesi olarak sayabileceğimiz İngiltere'de diğer parlamente sistemle yönetilen ülkeler gibi son on yılda merkezi yönetim borç stokunda artış olmuştur. Ulusal İstatistik Ofisi'nin yayınladığı verilere göre 2018 yılında kamu borçlarının GSYH'ına oranı %85,8 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu rakam A.B.D'nin merkezi yönetim borcunun yurtiçi hasılaya oranının altındadır ve parlamente sistemle yönetilen ülkelerin ortalamaları arasında orta seviye bir borçlanma oranına tekabül etmektedir. Yine Ulusal İstatistik Ofisi'nin yayınladığı rapora göre hükümetin borçlanma rakamlarında son birkaç yıldır yavaşlama gözlemlenirken 2018 yılında merkezi yönetimin toplam borç miktarının GSYİH'ye oranında düşüş gerçekleşmiştir. 2008 finansal krizinin etkisiyle 2008-2011 yılları arasında hızlı bir biçimde artan borç oranının

2011'den itibaren yavaşlamaya başladığı ve borçlanma miktarının düşmeye devam edeceği beklenmektedir İstatistik Ofisi borcun GSYH'ye oranındaki bu düşüşü GSYH'nin şu anda devlet borcundan daha hızlı büyüdüğü anlamına geldiği şeklinde yorumlamıştır. Merkezi yönetim brüt borcunun ilk olarak Mart 2010'da sona eren mali yılda %60.0 olan Maastricht referans değerini aştığı ve o günden beri bu referans değerinin üzerinde kalmaya devam ettiğini de belirtmek gerekir (Office For National Statistics, 2019).



Şekil 13 Başkanlık ve Parlamenter Sistemle Yönetilen Ülkelerin Kamu Borcu/GSYİH Oranlarının Birlikte Gösterimi

Şekil 13'de mavi sütunlar parlamenter sistemle yönetilen ülkeleri, turuncu sütunlar ise başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeleri ifade etmektedir. Şekil 13'de gösterilen grafiği incelediğimiz zaman parlamenter sistemle yönetilen devletlerin kamu borcu/GSYİH oranının başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelere kıyasla çok daha yüksek bir oran oluşturduğu açıkça görülebilmektedir. Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde %60'ın üzerinde kamu borcu/GSYİH olan ülke sayısı 20 iken, başkanlık sistemiyle yönetilenlerde bu sayının 5 olduğu görülmüştür. Yönetim sistemlerinin genel ortalamasına baktığımız zaman ise başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin 2007 yılında merkezi yönetim borcu ortalama %29.4 civarındayken, 2017 yılında bu oran %48.2 ye yükselmiştir. Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin ortalaması ise 2007 yılında %51 seviyesindeyken, 2017

yılsonu itibariyle %67 olarak gerçekleşmiştir. Parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin kamu borcu oranınının 2007 yılındayken bile başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin 2017 yılındaki kamu borcu oranından yüksek olduğu görülmüştür.

Yalnızca milli hasılası yüksek olan ülkelerin farklı yönetim sistemlerinde kamu borç yüklerinin hasıllarına oranları bir arada incelenmesi yorumlamayı kolaylaştıracaktır. Sadece gelişmiş ekonomilere özel olarak baktığımızda parlamenter sistemle yönetilen ülkeler arasında Japonya %221 ile en yüksek kamu borcu oranına sahiptir. Bu oranı %122 ile İtalya takip etmektedir. Belçika %102, Kanada %83, İspanya %80, İngiltere %78, Almanya %73, Hindistan %70, Hollanda %61, İsveç %40 ve son olarak Avusturalya %28 seviyesinde kamu borcu oranına sahiptir. Başkanlık sistemiyle yönetilen gelişmiş ekonomilere baktığımızda A.B.D %98 ile en yüksek kamu borcu oranına sahiptir. Brezilya %67, Arjantin ve Brezilya %47, Güney Kore %34, son olarak Endonezya %26 seviyesinde kamu borcuna sahiptir. Burada oranlardan da Şekil 12’de gösterilen grafiğe benzer şekilde parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde kamu borcu oranlarınının daha yüksek olduğu saptanmıştır.

IMF tarafından (2019) Küresel Borç Veritabanı vasıtasıyla yayınlanan makalede de dünyadaki en borçlu ekonomilerin daha gelişmiş ekonomiler olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Parlamenter sistemle yönetilen ülkeler arasında gelişmiş ekonomi kategorisinde bulunan ülke sayısının fazla olması da bu sonuca etki ettiği düşünülmektedir.

Toplam devlet borçlanması bütçe açıklarının birikimidir. Yüksek kamu borç oranları; düşük ulusal tasarrufa ve gelire, yüksek faiz ödemelerinin bir sonucu olarak da büyük vergi artışlarına ve harcama kesintilerine yol açabilmektedir. Bunun beraberinde, devletlerin yüksek kamusal borç oranınının sonucunda, borçlanma imkânlarının azalmasıyla ekonomik ve sosyal sorunlara cevap verme yeteneğinin azalması ve mali kriz risklerinin artması da önemli bir problem oluşturabilmektedir. Çok fazla kamu borcu olan ülkeler, gelecekteki projeleri finanse etmek için ek borç almayacağı duruma gelip yeni borç imkânınının kalmaması gibi sorunlarla karşı karşıya kalabilirler. 2014 yılında A.B.D Kongre Bütçe Ofisi (CBO) raporuna göre; kamu borçları çarpıcı şekilde artmaya devam edeceği öngörülmektedir. Yükselen borç oranınının, ekonomi ve politika oluşturma açısından birçok olumsuz sonuç doğurması beklenmektedir. (CBO, 2014) Gelecekte borç

yükü yüksek olan hükümetlerin yüklerini azaltmak için, vergileri artırmak ve / veya harcamaları kısmak zorunda kalması beklenmektedir. Bu durum da ekonomik büyüme hızlarında bir yavaşlama meydana geleceği anlamına gelebilmektedir.

Mali performansın son kıstası olarak seçtiğimiz kamu borç yükü açısından başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde kamu kesimi toplam borcunun milli hâsıla içerisindeki payının daha düşük olduğu görülmüştür.



DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bu çalışmada, parlamenter ve başkanlık yönetim sistemleri karşılaştırılarak mali performans üzerindeki etkileri açısından incelenmiştir. Çalışmada ulaşılan sonuca göre; her iki sistem de kendi içerisinde avantaj ve dezavantajlara sahiptir. Her iki sistemin de kendine özgü politik dinamikleri ve yapısal tercihleri bulunmaktadır. Bu tercihler devletin diğer yapılanmalarını oluşturan temel esasları belirlemektedir. Siyasal yönetim sistemi, bürokratik derinlik, devlet başkanlığının yapısı ve sorumluluğu, kamu personelinin kamusal hizmet bilinci gibi öğelerle bir araya gelerek devleti oluşturur. Yönetim sistemlerinin başkanlık ve parlamenter olarak ayrıldığı durumlarda aynı yönetim sistemi içerisinde bile tüm ülkelerin aynı yönetim, denetim ve mali performans özelliklerini sergilemediği görülmektedir. Bir ülke siyasal yönetim biçimini seçtiği zaman, o ülke tarihsel birikiminden, yönetimde duyduğu ihtiyaçlardan soyutlanmamaktadır. Bu sebeple dünyada herkesin hem fikir olduğu bir ideal siyasal yönetim biçimi bulunmamaktadır. Her ülkenin kültürüne, tarihine ve kimliğine uygun olan yönetim şekli, temel noktalarda benzerlikler gösterirken ayrıntılarda çeşitli farklılıklar göstermektedir.

Çalışmada, yönetim sistemleri, mali performans açısından değerlendirilmeden önce niteliksel farklar bakımından da incelenmiştir. Bu aşamada üç değerlendirme kriteri kullanılmıştır: Demokrasi Endeksi, Ekonomik Özgürlük Endeksi ve Mali Özgürlük Endeksi. Üç değerlendirmede de başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin demokrasi puanlarının, ekonomik özgürlük puanlarının ve mali özgürlük puanlarının parlamenter sistemle yönetilen ülkelere göre oldukça düşük olması; ayrıca, demokrasi sınıflandırması sırasında tam demokrasi sınıfına giren başkanlık sistemiyle yönetilen ülke sayısının sadece iki olması başkanlık sisteminin önemli dezavantajlara sahip olduğunu düşündürmektedir.

Çalışmada esas olarak siyasal yönetim sistemlerinin mali performans açısından değerlendirilmesi üzerinde durulmuştur. Mali performansın değerlendirilmesinde bu çalışmada üç temel kriter kullanılmıştır. Bu kriterler kamu kesimi büyüklüğü, bütçe açıkları ve kamu borçlanmasıdır. Kamu kesimi büyüklüğünün bir mali performans göstergesi olarak ele alınmasının sebebi, ana akım iktisat literatüründe, devletin ekonomi içerisindeki payının artmasının büyüme, üretim ve kişi başına düşen GSYH üzerinde

olumsuz etkilere sahip olduğuna ilişkin görüşlerdir. Bu nedenle kamu kesiminin daha küçük olmasının mali performans açısından olumlu bir durum olduğu varsayılmaktadır.

Çalışma sırasında OECD tarafından yayınlanan hükümet harcamaları/GSYH verilerinden faydalanılmış ve son on yılın ortalama hükümet harcamaları oranı dikkate alınmıştır. Yapılan karşılaştırmada başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde kamu kesimi büyüklüğünün parlamenter sistemle yönetilen ülkelere kıyasla daha küçük olduğu görülmüştür. Bu kıyaslama gayri safi yurtiçi hasılası en yüksek 25 ülke arasında yapıldığında da tablo genel olarak değişmemektedir. Ülkelerin ekonomik gelişmişliklerinin artması halinde genel olarak kamu kesimi büyüklüklerinin de arttığı gözlemlenmektedir. Bu bulgu, kamu büyüklüğünün tek başına bir mali performans ölçütü olamayacağına işaret etmektedir.

İkinci bir mali performans kriteri olarak, ülkelerin bütçe açıkları kullanılmıştır. Kamu harcamaları ile ölçülen kamu büyüklüğünün, kamu gelirleriyle dengelenip dengelenmediğini de göz önünde bulunduran bu gösterge, yönetim sistemlerindeki farklılıkların mali disiplin açısından bir öneme sahip olup olmadığını ortaya koymak amacıyla kullanılmaktadır. Ülkelerin bütçe açıklarının ortalamaları dikkate alınarak yapılan incelemede, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerdeki bütçe açığı ortalamalarının (%-5.64) parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin bütçe açığı ortalamalarına (%-0.99) kıyasla daha yüksek olduğu görülmüştür. Bu bulgu, bir önceki kriter olan kamu kesimi büyüklüğüne ilişkin sonuca bir tezat oluşturmaktadır. Bir başka ifadeyle, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde kamu harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranlarının daha düşük seviyelerde olduğu görülürken, bu ülkelerde bütçe açıklarının parlamenter sistemle yönetilen ülkelere kıyasla daha yüksek oranlarda gerçekleştiği gözlemlenmektedir. Bu durum, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin, kamu kesiminde mali disiplinin sağlanması konusunda başarısız olduğu şeklinde yorumlanabilir. Ancak, elde edilen bu sonuçta, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelere yalnızca ikisinde tam demokrasinin söz konusu olduğu gerçeği de göz ardı edilmemelidir.

Mali performansın son kriteri olarak ise kamu borcu değişkeni kullanılmıştır. Kamu borcu, hükümetlerin yıllık bütçe açıklarını finanse etmek için aldıkları borçların birikimli toplamıdır. Çalışmada başkanlık sistemiyle ve parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin IMF tarafından yayınlanmış olan merkezi yönetimin borç stokunun gayri safi yurt içi

hâsıla içerisindeki payına ilişkin veriler kullanılmıştır. Bu verilere göre, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde borç oranlarının parlamenter sistemle yönetilen ülkelere göre önemli oranda daha düşük olduğu gözlemlenmiştir. Bu bulgu daha önceki bulgular ışığında değerlendirildiğinde, parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde daha yüksek kamu büyüklüğü ve daha düşük bütçe açığı oranlarına rağmen kamu borç stoku birikiminin daha yüksek olması, bu ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyleriyle doğru orantılı olarak sürdürülebilir bir borçlanma dinamiğine sahip oldukları yönünde yorumlanabilir. Özellikle de, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin çoğunun demokrasi, ekonomik ve mali özgürlükler konusundaki zayıflıkları göz önünde bulundurulduğunda, bu ülkelerde bütçe açıklarının gerek iç gerekse dış borçla finansmanında kredibilite kaynaklı kısıtların söz konusu olabileceği düşünülebilir.

Bu çalışmada yapılan incelemeler, yönetim sistemleri ile mali performans arasındaki ilişkinin yönetim sistemlerinin siyasi ve ekonomik açıdan hangi düzeyde özgürlükçü olduğuyla da bağlantılı olduğunu göstermektedir. Genel itibariyle parlamenter sistemlerin mali performans bakımından daha iyi göstergelere sahip olmasının altında, bu ülkelerin çoğunluğunda demokrasi düzeyinin ve ekonomik özgürlüklerin yüksek olmasının yattığı düşünülmektedir. Nitekim çalışmada yararlanılan The Economist Intelligence Unit'in 2018 tarihli demokrasi endeksi değerlerine göre, başkanlık sistemiyle yönetilen 34 ülkenin sadece ikisinin (%6'sının) tam demokrasiyle yönetildiği görülürken, parlamenter sistemle yönetilen 50 ülkenin on yedisinde (%34'ünde) tam demokrasinin söz konusu olduğu ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, The Fraser Institute tarafından yayınlanan 2018 raporunda yer alan özgürlük endeksi değerlerine göre de, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler arasında Amerika Birleşik Devletleri 8.3 ile en yüksek endeks değerine sahip olurken, parlamenter sistemle yönetilen ülkeler arasında yer alan Singapur, Yeni Zelanda ve İrlanda'nın sırasıyla 8.84, 8.49 ve 8.07 endeks değerleriyle ekonomik özgürlükler bakımından Amerika Birleşik Devletleri'nin üstünde yer aldıkları görülmektedir. Benzer şekilde, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkeler arasında ekonomik özgürlükler açısından Amerika Birleşik Devletleri'nin ardından gelen Şili 7.8 endeks değerine sahipken, parlamenter sistemle yönetilen 10 ülkenin bu değer üstünde değerlere sahip olduğu ortaya çıkmaktadır. Sıralamada üstlerde yer alan ülkelerin özgürlüklerine ilişkin ortay koyulan bu profilin, her iki örneklemin geneli için de geçerlilik sergilediği söylenebilmektedir. Bu çerçevede, parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde siyasi ve

ekonomik özgürlüklerin, hem vergi kapasitesini yükselten bir iç ve dış ticaret ortamı sağlaması nedeniyle hem de iç ve dış borçlanmayı mümkün kılan bir finansal güven ortamı sağlaması nedeniyle, mali performans göstergeleri üzerinde olumlu etkiler gösterdiği düşünülebilmektedir.

Çalışmanın, gerek yönetim sistemlerinin niteliksel değerlendirmesinin yapıldığı bölümünde, gerekse mali performans değerlendirmelerinin yer aldığı bölümünde, başarılı performans sergileyen ülkelerin gelişmiş ülkeler olduğu gözlemlenmiştir. Buradan yola çıkıldığında, ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişimlerini tercih ettikleri yönetim sistemleriyle birlikte, sahip oldukları yerleşik demokrasi kültürünün; hesap verilebilirlik ve şeffaflık gibi ilkelere karşı gösterilen hassasiyetin; kanun ve kurallara olan uyumun belirlediği öne sürülebilir.

KAYNAKÇA

- Acar, U. (2016). İstikrar Sağlama Aracı Olarak Yarı Başkanlık Sistemi: Fransa ve Rusya Örnekleri. *The Academic Elegance*, Cilt:3, Sayı:6, 59-82.
- Akdoğan, A. (2016). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aktan, C. (2005). *Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar*. Ankara: Spk Yayınları.
- Aktan, C. C. (2013). *Kurala Bağlı Maliye Politikası : Kurumsal Maliye Politikası*. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt:5, Sayı:2, 45-55.
- Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, Tbbm. (2017). *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter Sistem*. Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları.
- Arslan, A. (2002). *Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim . Maliye Dergisi*, Sayı:140, 1-14.
- Aydın, K., & Çakmak, E. E. (2017). *Sosyal Devletin Temelleri*. *Bilgi*, Sayı:34, 1-19.
- Barrington, L. (2009). *Comperative Politics Structures and Choices*. Boston: Wadsworth.
- Bayrakdar, S. (2017). *Kamu Büyüklüğünün İşsizlik Üzerine Etkisi: Teorik Bir İnceleme*. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, Cilt:8, Sayı:2, 95-117.
- Buscemi, A., & Yallwe, A. (2012). *Fiscal Deficit, National Saving and Sustainability of Economic Growth in Emerging Economies: A Dynamic Gmm Panel Data Approach*. *International Journal of Economics and Financial Issues*, Cilt:2, Sayı:2, 126-140.
- Caner, M., Grennes, T., & Fritzi, K. G. (2010). *Finding The Tipping Point—When Sovereign Debt Turns Bad*. *The World Bank Policy Research Working Paper*, Sayı:5391.
- Cbo. (2014). *The 2014 Long-Term Outlook*. Washington: Congressional Budget Office.
- Checherita, C., & Rother, P. (2010). *The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth*. Frankfurt: European Central Bank.
- Choudhary, M. (2004). *Critical Evaluation of Some Aspects of Working of Parliamentary Form of Government and Federal System in India*. Gujarat: Maharaja Sayajirao University of Baroda.
- Coletta, G., Graziano, C., & Infantino, G. (2015). *Do Fiscal Councils Impact Fiscal Performance? Italy: Department of The Treasury (Dt) of The Italian Ministry of Economy and Finance*.
- Congressional Budget Office. (2018). *The Budget and Economic Outlook: 2018 to 2028*. Washington: Congress of The United States.

- Çataloluk, C. (2009). Kamu Borçlanması, Gerçekleşme Biçimi ve Makro Ekonomik Etkileri. Balıkesir University Journal of Social Sciences Institute, 240-258 Cilt:12 Sayı:21.
- Çeliker, E. (2006). Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama Sürecindeki İşlevi. Yasama Dergisi.
- Çomaklı, P. (2017). Kamu Maliyesi. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Dafflon, B., & Pujol, F. (2001). Fiscal Preferences and Fiscal Performance: *Swiss Cantonal Evidence*. *International Public Management Review*, Cilt:2, Sayı:2, 54-78.
- Demir, O. (2001). Türkiye'de Kamu Açıkları ve Artış Sebepleri. Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:16, Sayı:12, 11-30.
- Demirkaya, P. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim. İstanbul: Hiperyayın.
- Duverger, M. (2006). A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*, Cilt:8, Sayı:2, 165-187 .
- Elgie, R. (2007). Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies. *Taiwan Journal of Democracy*, Cilt:3, Sayı:2, 53-71.
- Elgie, R. (2011). *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, R. (2018, Ağustos 1). The Semi-Presidential One. <http://www.semipresidentialism.com/>: <http://www.semipresidentialism.com/?p=195> adresinden alındı
- Forestiere, C., & Pelizzo, R. (2004). Does the Parliament Make a Difference? The Role of the Italian Parliament in Financial Policy. SMU Humanities & Social Sciences Working Paper Series, 4.
- Gerber, S. D. (2008). The Court, the Constitution, and the History of Ideas. *Vanderbilt Law Review*, 1094.
- Gözler, K. (2011). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Graham, J. (2017). *The Unindicted Conspirator: High Healthcare Spending and the Rise of Third-Party Payment*. Mercatus Research.
- Gwartney, J., Lawson, R., Hall, J., & Murphy, R. (2018). *Economic Freedom of the World: 2018 Annual Report*. Fraser Institute. Canada: Fraser Institute.
- Hall, J., & Lawson, R. (2011). *Economic Freedom: Causes and Consequences*. New York: Nova Science Publishers.
- Holtfrerich, P. L., & Tintemann, D. (2016). *Government debt: causes, effects and limits*. Berlin: Union der deutschen Akademien der Wissenschaften.

- IMF. (1996). *Confronting Budget Deficits*. Washington: International Monetary Fund.
- Israel Ministry of Foreign Affairs. (2019, 06 25). Israel Ministry of Foreign Affairs. Israel Ministry of Foreign Affairs: <https://mfa.gov.il/mfa/aboutisrael/state/pages/the%20state-%20the%20presidency.aspx> adresinden alındı
- Kaboğlu, İ. (2018). *Anayasa Hukuku Dersleri*. Legal Yayıncılık.
- Kanatlı, M. (2016). The Practicability of the Presidential System in Turkey and the Discussion Over Never Ending Dreams of Democracy. *TESAM Akademi Dergisi*, Cilt:3, Sayı:2, 111-130.
- Keep, M. (2019). *The budget deficit: a short guide*. London: House of Commons Library.
- Kirchner, S. (2009). "Fiscal Fallacies: the failure of activist fiscal policy. The Center of Independent Studies.
- Lienert, I. (2005). *Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?* IMF Working Paper.
- Lienert, I., & JUNG, M.-K. (2004). *OECD Journal on Budgeting Volume 4- No.3*. Paris: OECD.
- Lijphart, A. (1992). *Parliamentary Versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press.
- Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, Cilt:1, Sayı:1, 51-59.
- Mamalı, B. (2008). *Presidential System and the Turkish Republic of Northern Cyprus*. Ankara Barosu, 2008-2, 34-41.
- Mauro, P., Romeu, R., Binder, A., & Zaman, A. (2015). A Modern History of Fiscal Prudence and Profligacy. *Journal of Monetary Economics*, Cilt:13, Sayı:5, 55-70.
- McCauley, R., & vd. (2015). *Global dollar credit: links to US monetary policy and leverage*. İzmir: Bank for International Settlements.
- Mitchell, D. (2005). *The Impact of Government Spending on Economic Growth*. Backgrounder by Heritage Foundation, Sayı:1831, 1-18.
- Montesquieu, B. (1823). *The Spirit of Laws*. London: J. Collingwood.
- Newton, K., & Van Deth, J. (2005). *Foundations of Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Office For National Statistics. (2019). *UK government debt and deficit: September 2018*. London: Office For National Statistics.
- Onar, E. (2005). *Türkiye'nin Başkanlık Veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünölmeli Midir?* Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Sayı:72, 71-104.

- Ospina, E., & Roser, M. (2019). Our World in Data. Our World in Data: <https://ourworldindata.org/government-spending> adresinden alındı
- Özbudun, P. (2004). Anayasa Hukuku. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Rahn, R. (2009, 01 29). The Optimum Government. Washington Times.
- Ray, S. N. (2004). Modern Comparative Politics: Approaches, Methods and Issues. New Delhi: Prentice Hall Of India Private Limited.
- Reinhart, C., & Rogoff, K. (2010). Growth in a Time of Debt. American Economic Review, Cilt:100, Sayı:2, 573–578.
- Sartori, G. (1994). Comparative Constitutional Engineering. Londra S.84: Macmillan.
- Savaş, V. (1993). Anayasal İktisat. İzmir: Takav Matbaacılık.
- Saygılı, Ş., Cihan, C., & Yurtoğlu, H. (2002). Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi, Büyüme ve Verimlilik: 1972-2000. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Sheehan, C. (2004). Madison v. Hamilton: The Battle Over Republicanism and the Role of Public Opinion. American Political Science Review, Cilt:98, Sayı:3, 405-424.
- Shuckburgh, E. (2002). The Histories of Polybius. E. Shuckburgh İçinde, The Histories of Polybius (S. 359-361). Cambridge: In Parentheses Publications.
- Singh, S., & Sarda, M. (2017). A Study of Parliamentary and Presidential Form of Government, Recent Trends in The Indian System of Government and Problems Faced by The Indian Judicial System. Advance Research Journal of Social Science, Sayı:8 1-3.
- Şen, H., & Kaya, A. (2018). Kamu Kesimi Büyüklüğü, Dış Şoklar Ve Ekonomik Büyüme İlişkisi:Seçilmiş Oecd Ülkeleri Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma. Bankacılar Dergisi, Sayı:105 27-46.
- Taylor, J. (2009). Fiscal Fallacies: the failure of activist fiscal policy. Kirchner içinde, Cis Policy Forum 18. St Leonards: The Centre for Independent Studies.
- TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı. (2017). Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi. Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları.
- The Economist Intelligence Unit. (2018). Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy. UK: The Economist Intelligence Unit.
- The World Bank. (2019, 05 08). World Bank. World Bank: <https://data.worldbank.org/indicator/bn.cab.xoka.gd.zs> adresinden alındı
- Tunç, H., & Yavuz, B. (2009). Avantaj Ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi. Tbb Dergisi, Sayı:81, 1-39.
- Turhan, S. (1986). Maliye Politikası ve Uygulamaya İlişkin Yöntemler. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt:44, 113-132.

- Tutar, E. (2011). Uluslararası Kredi Derecelendirme Kuruluşlarının Rolü, Güvenirlilik Açısından Sorgulanması ve Türkiye. Akademik Bakış Dergisi, Sayı:25, 1-24..
- Tuyana, T. (1982). Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Ural, P. (2019, 07 10). Demokrasi Kavramı, Toplumsal Değerler Ve Birey. Ankara Üniversitesi: <Http://Dergiler.Ankara.Edu.Tr/Dergiler/37/743/9508.Pdf> Adresinden Alındı
- Uygun, E. (2017). Vergi Yükü Kavramı: Türkiye Ve Diğer Oecd Ülkelerinin Karşılaştırılması. International Journal of Academic Value Studies , Sayı:3, 30-38.
- Uysal, D., & Mucuk, M. (2003). Crowding - Out (Dışlama) Etkisi: Türkiye Örneği (1975-2000) . Sü İibf Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi , Cilt:3, Sayı:5, 158-171.
- Uzun , T. (2009). Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Kuramı Üzerine Bir Değerlendirme. Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi, Sayı:23, 285-321.
- Ville, M. (1998). Constitutionalism and The Separation of Powers (2nd Ed.). Indianapolis: Liberty Fund.
- www.whitehouse.gov. (2019). Whitehouse: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/02/ap_8_concepts-fy2019.pdf adresinden alındı
- Yıldırım, H. (2018). Kredi Derecelendirme Kuruluşlarından S&P, Moody's Ve Fitch'in Türkiye İçin Yapmış Oldukları Not Açıklamalarının Hisse Senedi Endeksleri. Maliye Ve Finans Yazıları , Sayı:109, 9-30.



**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU**

**HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA**

Tarih: 16/09/2019

Tez Başlığı : Siyasal Yönetim Sistemlerinin Mali Performans Açısından Bir Değerlendirmesi

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 80 sayfalık kısmına ilişkin, 16/09/2019 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 10 'dur.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç
- 2- Kaynakça hariç
- 3- Alıntılar hariç
- 4- Alıntılar dâhil
- 5- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

16.09.2019

Tarih ve İmza

Adı Soyadı: Zeynep Doğru Oruç
Öğrenci No: N15224564
Anabilim Dalı: Maliye
Programı: Maliye Tezli Yüksek Lisans

DANIŞMAN ONAYI

UYGUNDUR.

Prof.Dr. Ali Tarkan ÇAVUŞOĞLU



HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
MASTER'S THESIS ORIGINALITY REPORT

HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
PUBLIC FINANCE DEPARTMENT

Date: 16/09/2019

Thesis Title : An Evaluation of The Political Systems in Terms of Fiscal Performance

According to the originality report obtained by myself/my thesis advisor by using the Turnitin plagiarism detection software and by applying the filtering options checked below on 16/09/2019 for the total of 80 pages including the a) Title Page, b) Introduction, c) Main Chapters, and d) Conclusion sections of my thesis entitled as above, the similarity index of my thesis is 10 %.

Filtering options applied:

1. Approval and Declaration sections excluded
2. Bibliography/Works Cited excluded
3. Quotes excluded
4. Quotes included
5. Match size up to 5 words excluded

I declare that I have carefully read Hacettepe University Graduate School of Social Sciences Guidelines for Obtaining and Using Thesis Originality Reports; that according to the maximum similarity index values specified in the Guidelines, my thesis does not include any form of plagiarism; that in any future detection of possible infringement of the regulations I accept all legal responsibility; and that all the information I have provided is correct to the best of my knowledge.

I respectfully submit this for approval.

16.09.2019
Date and Signature

Name Surname: Zeynep Doğru Oruç

Student No: N15224564

Department: Public Finance

Program: Master's Degree

ADVISOR APPROVAL

APPROVED.

Prof. Dr. Ali Tarkan ÇAVUŞOĞLU



HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 16/09/2019

Tez Başlığı: Siyasal Yönetim Sistemlerinin Mali Performans Açısından Bir Değerlendirmesi

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmam:

1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır,
2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.
3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir.
4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, mülakat, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.

Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullar ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kurul/Komisyon'dan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

16.09.2019

Tarih ve İmza

Adı Soyadı: Zeynep Doğru Oruç
Öğrenci No: N15224564
Anabilim Dalı: Maliye
Programı: Maliye Tezli Yüksek Lisans
Statüsü: Yüksek Lisans Doktora Bütünleşik Doktora

DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI

Prof. Dr. Ali Tarkan ÇAVUŞOĞLU

Detaylı Bilgi: <http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr>

Telefon: 0-312-2976860

Faks: 0-3122992147

E-posta: sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr



HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
ETHICS COMMISSION FORM FOR THESIS

HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
PUBLIC FINANCE DEPARTMENT

Date: 16/09/2019

Thesis Title: An Evaluation of The Political Systems in Terms of Fiscal Performance

My thesis work related to the title above:

1. Does not perform experimentation on animals or people.
2. Does not necessitate the use of biological material (blood, urine, biological fluids and samples, etc.).
3. Does not involve any interference of the body's integrity.
4. Is not based on observational and descriptive research (survey, interview, measures/scales, data scanning, system-model development).

I declare, I have carefully read Hacettepe University's Ethics Regulations and the Commission's Guidelines, and in order to proceed with my thesis according to these regulations I do not have to get permission from the Ethics Board/Commission for anything; in any infringement of the regulations I accept all legal responsibility and I declare that all the information I have provided is true.

I respectfully submit this for approval.

16.09.2019
Date and Signature

Name Surname: Zeynep Doğru Oruç
Student No: N15224564
Department: Public Finance
Program: Master's Degree
Status: MA Ph.D. Combined MA/ Ph.D.

ADVISER COMMENTS AND APPROVAL

Prof.Dr. Ali Tarkan ÇAVUŞOĞLU

