

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

ANAYASAL İKTİSAT PERSPEKTİFİNDEN
EKONOMİK İSTİKRARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Berk BONİN

Danışman
Doç. Dr. Dilek BAŞARAN

İZMİR-2014

TEZ ONAY SAYFASI

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**Anayasal İktisat Perspektifinden Ekonomik İstikrarın Değerlendirilmesi**” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden ibaret olduğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.../.../2014

Berk BONİN

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Anayasal İktisat Perspektifinden Ekonomik İstikrarın Değerlendirilmesi

Berk BONİN

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Maliye Programı

Ülkelerin gerek ekonomik gelişme sürecinde gerek küresel dünya ile olan ilişkilerinde zaman zaman istikrarsızlık süreçleri yaşanmaktadır. Bu istikrarsızlığı gidermek amacıyla para, maliye ve dış ticaret politikaları farklı koşullar altında uygulanmakta ve ekonomide farklı etkiler yaratmaktadır. Kriz dönemlerinde bu politikaların uygulanma süreçlerinin ekonominin içinde bulunduğu duruma göre mi yoksa bir kural kapsamında mı uygulanılması gerektiği üzerinde en çok tartışılan konu olmuştur.

Uygulanacak politikaların kurallar bütününde ve bir mali disiplin kapsamında uygulanmasının yaratacağı etkiler Anayasal İktisat'ın kapsamını oluşturan temel unsurlardır. Bu kuralların kriz dönemlerinde uygulama süreçlerinin saptanması ve sonuçlarının yine bu kurallar kapsamında incelenmesi iktisat politikalarının Anayasal İktisat açısından da değerlendirilmesini zorunlu hale getirmektedir.

1980 yılından bu yana Türkiye ekonomisinde yaşanan krizler ve bu krizlerde alınan önlemlerin bir kural kapsamı içerisinde uygulandığı dikkate alındığında her dönemin istikrar tedbirlerinin uygulama ve sonuçlarının Anayasal İktisat kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği de önemli bir soru durumuna gelmiştir. Bu açıdan alınan tedbirlerin nitelikleri Heterodoks, Ortodoks ve IMF tipi kararlar olarak sınıflandırıldığında bu kararların Anayasal İktisat'ın hangi kriteri içinde yer alabileceği de oldukça önemli olmuştur. Uygulama süreci dikkate alındığında tüm istikrar tedbirlerinin kendi dönemlerinde uygulamaya koydukları kararların belirli kriterler dahilinde Anayasal İktisat ile ilişkili olduğu görülmektedir.

Anahtar Kelimeler : İktisat, Anayasal İktisat, Ekonomi İstikrar, Mali Kural

ABSTRACT
Master Thesis
Evaluation Of Economic Stability From The Perspective Of Constitutional
Economics
Berk BONIN

Dokuz Eylül University
Graduate School of Social Sciences
Department Of Public Finance
Public Finance Program

There is some instability both in the economic development process of countries and also in their relations with the global world. In order to eliminate such instability, money, finance and foreign trade policies are implemented under various circumstances and this situation, accordingly, leads to different influences in the economy. During the crisis process, whether the implementation of such policies should be conducted according to economic situation or within the scope of some rules is one of the issues discussed considerably.

The effects of the implementation of policies within the scope of some rules and financial discipline are basic factors of the Constitutional Economy. The determination of the implementation processes of such rules during the crisis periods and the examination of its consequences also within the scope of these rules necessitate the evaluation of economy policies with regards to Constitutional Economy.

Taking into consideration the crises in the Turkish economy since 1980 and the fact that measures taken in these crises are implemented within the scope of any rule, it is of significance whether the implementation and consequences of the stability measures of each period are evaluated within the scope of Constitutional Economy or not. When the characteristics of measures taken with such point of view are categorized as Heterodox, Orthodox and IMF type of decisions, it is of importance in which criteria of the Constitutional

Economy these decisions can be involved. When the implementation process is taken into account, it is observed that decisions of all stability measures implemented in their own period are in a relationship with the Constitutional Economy within certain criteria.

Keywords : Economics, Constitutional Economics, Economics Stability, Fiscal Rule.

ANAYASAL İKTİSAT PERSPEKTİFİNDEN EKONOMİK İSTİKRARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
TABLolar LİSTESİ	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ

1.1. ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİNİN TEORİK VE FELSEFİ TEMELLERİ:	
KAMU TERCİHİ TEORİSİ	4
1.1.1. Kamu Tercih Teorisi: Tanımı, Tarihsel Gelişimi ve İnceleme Alanları	4
1.1.2. Pozitif Kamu Tercih Teorisi	10
1.1.2.1. Politik Konjonktür Dalgalanmaları Teorisi	11
1.1.2.2. Rasyonel Seçmen Hipotezi	12
1.1.2.3. Oy Ticareti	16
1.1.2.4. Baskı ve Çıkar Grupları	18
1.1.3.5. Bürokrasi	24
1.1.2.6. Devletin Başarısızlığı Teorisi	28
1.1.3. Normatif Kamu Tercih Teorisi	29
1.2. ANAYASAL İKTİSAT	30
1.2.1. Anayasal İktisat'ın Tanımı, Kapsamı ve Gelişimi	31
1.2.2. Anayasal İktisat, Kamu Tercih Teorisi ve Mali Reform İlişkisi	62
1.2.3. Anayasal İktisat, Mali Anayasa ve Mali Kurallar	67

İKİNCİ BÖLÜM
EKONOMİK İSTİKRAR KAVRAMI VE İSTİKRAR POLİTİKASI
ARAÇLARI

2.1. EKONOMİK İSTİKRAR KAVRAMI	73
2.1.1. Ekonomik İstikrar Türleri	74
2.1.1.1. İç İstikrar-Dış İstikrar Ayırımı	74
2.1.1.2. Mali İstikrar-Parasal İstikrar Ayırımı	77
2.2. EKONOMİK İSTİKRARSIZLIK	78
2.3. EKONOMİK İSTİKRAR VE MALİYE POLİTİKASI	83
2.3.1. Maliye Politikası Aracı Olarak Harcama Politikaları	92
2.3.2. Maliye Politikası Aracı Olarak Vergi Politikaları	94
2.4. EKONOMİK İSTİKRAR VE PARA POLİTİKASI	96
2.4.1. Para Politikası Amaçları	96
2.4.2. Para Politikası Stratejileri	97
2.4.3. Para Politikası Hedeflemeleri	98
2.4.4. Para Politikası Göstergeleri	98
2.4.5. Para Politikası Araçları	99
2.4.6. Merkez Bankası'nın Likidite Yönetimi	102
2.4.7. Döviz Kuru	105
2.5. EKONOMİK İSTİKRAR VE AÇIK FİNANSMAN POLİTİKALARI	107
2.5.1. Açık Finansman Politikalarının Makro Ekonomik Etkileri	108
2.5.2. Borç Yönetimi	112
2.6. EKONOMİK İSTİKRAR PROGRAMLARI	116
2.6.1. Ortodoks İstikrar Programları	116
2.6.2. Heterodoks İstikrar Programları	117
2.6.3. IMF Tipi İstikrar Programları	118
2.7. İSTİKRAR POLİTİKALARININ KOORDİNASYONU	120
2.7.1. Kapalı Ekonomik Yapıda Politika Koordinasyonu	120
2.7.1.1. Mal Piyasası Dengesi	120
2.7.1.2. Para Piyasası Dengesi	123
2.7.1.3. Kapalı Ekonomide Genel Denge	124

2.7.2.Açık Ekonomide Politika Koordinasyonu	128
2.7.2.1.Sabit Kurda Farklı Sermaye Hareketliliğinde Politikaların Etkinliği	131
2.7.2.2.Esnek Kurda Farklı Sermaye Hareketliliklerinde Politika Etkinliği	136
2.8.KÜRESELLEŞME KARŞISINDA PARA VE MALİYE POLİTİKALARI	140

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1980 SONRASI TÜRKİYE'DE YAŞANAN EKONOMİK KRİZLER VE UYGULANAN İSTİKRAR POLİTİKALARININ ANAYASAL İKTİSAT AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. 24 OCAK 1980 KARARLARI	143
3.1.1. 5 Nisan 1994 Kararları	147
3.1.2. 1999 Aralık İstikrar Programı	151
3.1.3. Kasım 2000-Şubat 2001 Krizi Ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı	152
3.1.3.1. Kasım 2000 Krizi	153
3.1.3.2. Şubat 2001 Krizi	154
3.1.3.3. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı	155
3.1.4. 2008 Küresel Finans Krizi	158
3.2. MAYIS 2010 MALİ KURAL KANUN TASARISI: KAPSAMI, AMAÇLARI VE BİLEŞENLERİ	166
SONUÇ	171
KAYNAKÇA	180

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Toplumsal Refahı Arttıran Oy Ticareti	s. 16
Tablo 2: Toplumsal Refahı Düşüren Oy Ticareti	s. 17
Tablo 3: Finansal İstikrarın Sağlanması İçin Kullanılan Araçlar	s. 104

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Rantçı Transferlere Bağlı Gelirin Yeniden Dağılım Maliyetleri	s. 20
Şekil 2: IS Eğrisinin Elde Edilişi	s. 121
Şekil 3: IS Eğrisinin Yer Değiştirmesi	s. 122
Şekil 4: Toplam Harcamalar Yardımıyla IS Eğrisinin Elde Edilmesi	s. 122
Şekil 5: LM Eğrisinin Elde Edilişi	s. 123
Şekil 6: LM Eğrisinin Yer Değiştirmesi	s. 124
Şekil 7: Genel Denge	s. 125
Şekil 8: Mal ve Para Piyasalarında Dengesizlik ve Uyum	s. 127
Şekil 9: Ödemeler Dengesi Doğrusu	s. 129
Şekil 10: Sermaye Hareketliliğinin Esnekliğine Göre BP Eğrileri	s. 129
Şekil 11: Genel Denge	s. 130
Şekil 12: Tam Sermaye Hareketliliğinde Sabit Kurda Genişletici Para Politikası	s. 131
Şekil 13: Tam Sermaye Hareketliliğinde Sabit Kurda Genişletici Maliye Politikası	s. 132
Şekil 14: Sabit Kurda Tam Sermaye Hareketsizliğinde Genişletici Para Politikası	s. 133
Şekil 15: Tam Sermaye Hareketsizliğinde Sabit Kurda Genişletici Maliye Politikası	s. 134
Şekil 16: Kısmi Sermaye Hareketliliğinde Sabit Kurda Genişletici Para Politikası	s. 135
Şekil 17: Kısmi Sermaye Hareketliliğinde Sabit Kurda Genişletici Maliye Politikası	s. 135
Şekil 18: Tam Sermaye Hareketliliğinde Esnek Kurda Genişletici Para Politikası	s. 136
Şekil 19: Tam Sermaye Hareketliliğinde Esnek Kurda Genişletici Maliye Politikası	s. 137
Şekil 20: Tam Sermaye Hareketsizliğinde Esnek Kurda Genişletici Para Politikası	s. 138

Şekil 21: Tam Sermaye Hareketsizliğinde Esnek Kurda Genişletici Maliye Politikası	s. 138
Şekil 22: Kısmi Sermaye Hareketliliğinde Esnek Kurda Genişletici Para Politikası	s. 139
Şekil 23: Kısmi Sermaye Hareketliliğinde Esnek Kurda Genişletici Maliye Politikası	s 140

GİRİŞ

1. Araştırma Konusunun Önemi ve Amacı

Dünya Ekonomik Buhranı'ndan bu yana ekonomilerin hem küresel etkilerden dolayı hem de iç istikrarsızların yarattığı etkiler yüzünden kriz sürecinde oldukları görülmektedir. Yaşanan bu krizler bazen belirli bir bölgede veya ülkede istikrarsızlık sonucu oluştururken bazen de domino etkisiyle dünya geneline yayılmaktadır. İç ve dış istikrarın sağlanabilmesi kriz ortamlarında uygulanacak olan politikalara ve istikrar programlarına bağlı olarak değişim göstermektedir.

Ekonomik istikrarsızlıklarla mücadele ederken seçilecek politika göstergeleri politikaların kısa ve uzun dönemde etkinliklerinin belirlenmesi açısından önemlidir. Toplam talep veya toplam arzda yaratılmak istenilen etkiler; kısa ve uzun dönemde iç ekonomik dengede mal ile para piyasalarıyla, genel dengede ise ödemeler bilançosu dengesinin de bunlara eklenmesiyle belirlenmektedir. Uygulanacak araçların ekonomik istikrarı sağlamada etkili olarak kullanılabilmesi karar alma sürecindeki, uygulama aşamasındaki ve kullanılan değişkenlerin ekonomik göstergeleri ve hedefleri etkileme aşamasındaki gecikmelere bağlı olarak değişim göstermektedir. Bu nedenle uygulanan araçların işlemsel ve yasal aşamaları arasındaki ilişkilerinin belirlenmesi de önem taşır.

Bu noktada devreye giren Anayasal İktisat ekonomik analizin, etkin kuralların ve karar alma kurumlarının seçiminde uygulanıyor. Anayasal İktisat karar almanın işlemsel ve anayasal aşamaları arasındaki farkı tanımlayarak konuya girer. İşlemsel aşama önceden var olan kurallar topluluğunda alınan kararları içerir. Anayasal karar alma ise kaynakların elde edilmesi, dağılımı ve geleceğe yönelik işlemsel kararların alınacağı kuralları belirler. Anayasal İktisat, serbest piyasa düzeninde devletin ekonomik alanlardaki yetkilerinin sınırlandırılmasını, mali ve parasal alanlardaki yetkilerinin belli kurallar ile Anayasa'da yer almasını ancak bu Anayasa'nın devletin siyasi anayasası dışında bir Ekonomik Anayasa olarak belirlenmesine yardımcı olur. Anayasal İktisat'a göre devletin mali alanlardaki vergileme, borçlanma ve harcama yetkilerinin sınırlandırılması; parasal alandaysa para basma ve para arzını arttırma yetkilerinin düzenlenmesi yer almaktadır.

Türkiye ekonomisi 24 Ocak 1980 kararlarının alınmasından bu yana gerek dış kaynaklı gerekse iç kaynaklı pek çok istikrarsızlığı yaşamıştır. İç kaynaklı istikrarsızlıklarda uygulanan istikrar tedbirleri IMF ile yapılan Stand By anlaşmalarıyla desteklenmiştir. 24 Ocak 1980’de, 5 Nisan 1994’te ve Güçlü Ekonomiye Geçiş İstikrar Programlarında makro yapısal uyum politikaları kapsamında IMF’nin belirlediği araçlar üzerinde anlaşmaya varılmış ve bu araçlar uygulamaya konulmuştur. Para, maliye ve gelir politikasından oluşan bu araçlar istikrarın sağlanabilmesi açısından toplam talebi daraltarak hedeflere ulaşmayı kolaylaştırmış ancak uzun dönemde reel sektörde yarattığı daralmayla ekonomik büyümeyi olumsuz olarak etkilemiştir.

Türkiye’nin 1980 – 2008 dönemlerinde yaşadığı ekonomik istikrarsızlıklar ve bu istikrarsızlıklarda uygulanan istikrar programları bu çalışmamızda öncelikli olarak değerlendirilmiştir. Daha sonra alınan önlemlerin Anayasal İktisat kapsamı içerisinde değerlendirilmesi yapılarak Türkiye’de uygulanan istikrar programlarının Anayasal İktisat ile bağlantısı belirlenmeye çalışılmış ve sonuçları değerlendirilmiştir.

2. Araştırmanın Yöntemi

Bu çalışmada öncelikle Türkiye’de ekonomik istikrarsızlıkların nedenleri ve boyutlarını inceleyerek uygulanan politikaların Türkiye ekonomisi üzerinde yarattığı etkileri daha sonra bu krizlerin yol açtığı ekonomik istikrarsızlıklarla mücadelede Anayasal İktisat’ın hukuki ve uygulama boyutuyla sonuçları üzerinde durulmuştur. Hukuki boyutunda uygulanan araçların yasal çerçevesi, hak ve yükümlülükleri ve istikrarın sağlanabilmesi açısından gerekli ek yasal düzenlemelerin yapılıp yapılamayacağı, uygulama boyutundaysa kullanılan istikrar politikası araçlarının yarattığı etkiler her bir istikrar politikası kararlarının amaç ve araçları arasındaki ilişkiler de dikkate alınarak yorumlanmıştır.

3. Araştırmanın Planı

Çalışmamızın birinci bölümünde Kamu Tercihi ile Anayasal İktisat kavramlarının geniş anlamda değerlendirilmesine yer verilmiştir. Dar anlamda devlet başarısızlığı ile ilgili olan Kamu Tercihi Yaklaşımı, geniş anlamda piyasa dışı karar alma sürecinin ekonomik analizi veya ekonominin politika bilimine uygulanması şeklinde tanımlanabilmektedir. Kamu Tercihi siyaset bilimi, hukuk ve ekonomi arasında yer alan bir araştırma alanı olup başta Anayasa olmak üzere hukuk

kurallarıyla siyasal karar alma sürecini iyileştirmeyi amaçlayan Anayasal İktisatla yakın bir ilişki içindedir. Kamu Tercihî değerlendirilirken sosyal sözleşme kapsamında oluşan etkiler de dikkate alınarak Anayasal İktisat kapsamı içerisinde bu etkilerin yeri de belirlenmeye çalışılmıştır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde istikrarsızlık kavramları değerlendirilerek nedenleri, uygulanacak araçlar ve bu araçların hangi açıdan etki sağlayabilecekleri öncelikli olarak ele alınmıştır. Ekonomik istikrarın sağlanması açısından uygulanacak maliye, para ve borç politikalarının uygulama araçları her bir politikanın araçlarının ekonomi üzerinde etkisi ayrı ayrı değerlendirilmiş, dışa açık bir ekonomi üzerinde politika koordinasyonunun nasıl sağlanabileceği değerlendirilmiştir. Uygulanan araçların yasal dayanak noktaları bulunduğu için Anayasal İktisat ile bağlantıları da verilmiştir.

Türkiye ekonomisinde yaşanan krizler ve bu krizlerde uygulanan istikrar programlarının ekonomik etkilerinin belirlenmeye çalışıldığı son bölümde 1980 – 2008 yılları arasında oluşan tüm ekonomik istikrarsızlıklar değerlendirilmiştir. Bu dönemlerde ortaya çıkan ekonomik istikrarsızlıkların oluşum koşulları, uygulanan araçlar ve uygulama amaçları, elde edilen sonuçlar her bir dönem için ayrı ayrı incelenmiştir. Özellikle uygulanan araçlar Anayasal İktisat ile aralarındaki ilişki de değerlendirilmek kaydıyla incelenmiş, sonuçlar Anayasal İktisat'a uygunluğu yönünden ele alınmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ

1.1. ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİNİN TEORİK VE FELSEFİ TEMELLERİ: KAMU TERCİHİ TEORİSİ

Anayasal İktisat'ın teorik ve felsefe temelleri Kamu Tercih Teorisi'ne dayandığından bu bölümde öncelikle Kamu Tercih Teorisi hakkında bilgi verilmekte ve ardından Anayasal İktisat Teorisi açıklanmaktadır.

1.1.1. Kamu Tercih Teorisi: Tanımı, Tarihsel Gelişimi ve İnceleme Alanları

Kaynak dağılımı ile ilgilenen “Sosyal Refah Teorisi” ile “Kamusal Mallar Teorisi” olarak anılan Neo-Klasik yaklaşımların sorunları anlama ve çözüm üretme noktasında eksik kalması kamu tercihi teorisinin ortaya çıkmasındaki temel nedendir.¹ Kamu Tercih ve Anayasal İktisat yaklaşımı da “Kamusal Mallar Teorisi” ve “Sosyal Refah Teorisi” gibi kaynak dağılımı konusunda yoğunlaşmakta ise de, her iki teoriden ayrıldığı nokta toplam ekonomik kaynakların kamu ve özel alanda dağılımı ile kamu kesimi içindeki bileşiminin siyasi süreç içerisinde belirlendiğini savunmasıdır. Bununla beraber Anayasal İktisadın da ortaya çıkma sebepleri arasında gösterilen Keynesyen politikalar öncelikle Anayasal İktisat'tan daha önce ortaya çıktığı bilinen Kamu Tercih Teorisi'nin doğmasını sağladığı kabul edilmektedir. “Kamusal Mallar Teorisi” üretimde etkinlik ile alakalı olup bölüşümde etkinlik gelir dağılımı ile alakalıdır. Bölüşüm etkinliği konusu “Sosyal Refah Teorisi”nin çalışma sahasını oluşturur. Bahsi geçen iki teorinin yetersizliğine ve Kamu Tercih Teorisi'nin doğmasına neden olan unsurlar; piyasaların aksak rekabet halinde olmasından dolayı üretim ve bölüşümde etkinliğin sağlanamaması (ütopik tam rekabet piyasası anlayışı temeline dayandırılmış teoriler), sosyal refah ekonomistlerinin toplumsal refahı arttırmak için devlete (bürokrat ve

¹Ruveyda Kızılböğü, “Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi”, **Neveşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 2, 2012, s. 92

politikacılar) aktif rol biçmelerine rağmen devletin birey refah ve taleplerini göz ardı etmeleri yahut ikinci – üçüncü plana atmaları (ki bu sebeple de sosyal refah teorisi etkisizleşmektedir), kamusal mal üretiminin piyasa malı üretimindeki gibi arz talep koşulları altında yapılacağı varsayımı (piyasada her mahrecin kendine has alıcısı varken kamu ekonomisinde çok daha fazla mal talep eden kesim olduğu göz ardı edilmiştir) şeklinde sıralanabilir.²

Kamu tercihi teorisine önemli katkıları bulunan Mueller teorii kısaca “piyasa dışı karar almanın ekonomik disiplini” olarak tanımlamıştır. Politika biliminin inceleme alanını oluşturan; devlet teorisi, oylama kuralları, seçmenlerin davranışları, parti politikaları, çıkar grupları ve bürokrasi kamu tercihi teorisinin de inceleme alanını oluşturmaktadır.³ Ekonomi biliminin politika bilimine uyarlanması geniş anlamda “kamu tercihi teorisi” olarak tanımlanır. Kamu Tercihi Teorisi, kamu sektöründeki bireysel aktörlerin gözlem dahilinde ve dışında kalan davranışlarının sonuçlarının bir bütün olarak ve ekonomi biliminin tüm araç ve metotları kullanılarak, politika bilimine normatif öneriler sunan interdisipliner bir çalışma sahasıdır. Teori dar anlamda da ele alınabilir. Dar anlamda Kamu Tercihi İktisadı, devletin başarısızlığıyla ilgilidir. Yani kişisel çıkarını düşünen aktörlerin bulunduğu politik piyasada devlet genellikle piyasa aksaklıklarını düzeltmede başarısızdır. Dar anlamda Kamu Tercihi Teorisi kaynaklı literatüre daha sonra “devletin sınırlarının ne olması gerektiğine” dair, James Buchanan’ın önderliğinde ve Tullock’un destekleriyle “Anayasal İktisat” adında bir bakış açısı getirilmiş ve kısa süre sonra iktisat ekolleri arasında yerini almıştır. Dolayısıyla devlet anayasal perspektiften yeniden yapılandırılırken kamu tercihi teorisinin interdisipliner çalışma sahası üç parçalı bir hal almıştır: Siyaset Bilimi (Politika) – Ekonomi – Hukuk. Kamu Tercihi ile sosyal tercih birbirinden farklı iki kavramdır. Çünkü teoride bu iki kavram kolektif tercih sorununa ilişkin iki farklı teoriyi temsil eder. Sosyal Tercih Teorisi, piyasa dışı karar alma sürecinin doğrudan sonuçları ile ilgilenir. Oysa Kamu Tercihi sonuçları çok önemsemez. Önemli olan politik süreçte işleyen kurumsal yapıdır. Kurumsal yapıdan kasıt, kolektif kararların alınabilmesini sağlayacak

²Engin Hepaksaz, “Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform”, **Finans Politik Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Cilt: 44, Sayı: 514, 2007, s. 91

³Kızılboğa, ss. 93 - 94

kuralların neler olduğu ve bunların politik aktörlerin davranışlarını nasıl etkilediğidir. Kamu Tercihi bireysel çıkarları önemserken, Sosyal Tercih kamusal çıkarları ön planda tutar. Sosyal Tercih Teorisi'ne göre; kamusal çıkarlara hizmet eden kurumlar veya devlet için bireyler bir araçtır veya bireyler devlet için çalışır. Bireyler örgütlenerek tercihlerde bulunurlar ancak devlet bireylerden bağımsız bir politik güçtür. Başka bir deyişle Kamu Tercihi İktisadı'nın aksine bireysel çıkarlar değil devletin çıkarı (sosyal çıkar) baskındır. Kamu Tercihi Teorisi'nde ise bireysel çıkarlar baskın olduğundan bireysel çıkarlardan toplumsal çıkarlara ulaşmanın güçlüğüne dikkat çekilmiştir. Daha açık bir ifadeyle, sosyal çıkar bireylerden bağımsız örgütlerin kararlaştırdığı objektif değerlendirme değildir, sübjektif içerikli bir konudur. Bu nedenle Kamu Tercihi teorisyenleri tarafından sosyal refah, bireylerin refahlarının toplamından meydana gelen bir fonksiyon olarak tanımlanmıştır. Kamu Tercihi'nin Sosyal Tercih Teorisi'nden ayrıldığı bir başka temel nokta ise; politik karar alma sürecinde meydana gelen sorunların kamu maliyesi alanına yansımalarının da incelenmesidir. Bu konuda önce Wicksell ardından Buchanan önemli araştırmalar yapmıştır. Wicksell'e göre kamu sektöründeki kararlar yardımsever bir despot tarafından değil, politik süreç aracılığıyla alınmaktadır ve normatif etkinlik kriteri olarak oybirliği kuralı ortaya konmalıdır. Buchanan ise bu görüşü desteklemekle beraber daha da ileri taşımış ve vergi ve kamu harcamalarına ilişkin kararların politik süreç içinde alınmasından dolayı hükümetlerin bu alandaki yetkilerini ne şekilde kullandıklarını incelemiş ve neler yapılması gerektiğine dair normatif temelli öneriler sunmuştur.⁴

Kamu Tercihi Teorisi, Anayasal İktisat'ın teorik temellerini oluşturmaktadır. 1950li yıllarda James Buchanan tarafından literatüre kazandırılan Kamu Tercihi Teorisi, 1970lerde gündeme gelmeye başladı. Dolayısıyla Anayasal İktisat'a göre daha eski bir teoridir. Kamu Tercihi Teorisi, 1950 ve 1960'larda James Buchanan ve Gordon Tullock tarafından temsil edilen "Virginia Okulu" ve Anthony Downs ile George Stigler tarafından temsil edilen "Chicago Okulu" etrafında şekillenmiştir.⁵ Kamu tercihi teorisi, 1940 ve 1950'li yıllarda piyasa ekonomisinin başarısızlığı

⁴Coşkun Can Aktan ve Dilek Dileyici, **Kamu Tercihi İktisadına Giriş, Modern Politik İktisat Kamu Tercihi**, (Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, ss. 9 - 13

⁵Emre Akcagündüz, "Kamu Tercihi Teorisi ve Türkiye Üzerine Etkileri", **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, 2010, s. 31

üzerine yapılan çalışmalarla gelişim gösteren bir teori olmasına rağmen, kökeni 18 ve 19. yüzyıllara kadar gider. Dönemin ünlü matematikçilerinden Condorcet, Lewis Carroll, Laplace ve Borda siyasi karar alma sürecinde oylama mekanizmasının matematiksel analizi ile ilgilenmişler ve anayasal iktisat felsefenin de temelini atmışlardır.⁶

En basit ve geniş tanımıyla Kamu Tercih Teorisi, iktisat biliminin politika bilimine uyarlanması olduğundan sosyal ve ekonomik boyutu olan modern politik kurumların nasıl çalıştıkları incelenmektedir.⁷ Bireyler piyasa mekanizmasında nasıl karar alıyorsa piyasa dışı süreçte de aynı usulde karar alacaklardır. Kamu Tercih Teorisi, toplumsal seçimlerin sonuçlarıyla da ilgilenir. Oysa Anayasal İktisat, direkt toplumsal kararların ortaya çıkmasını sağlayacak karar alma sürecine ilişkin anayasal düzeydeki kuralların oluşturulmasıyla ilgilenmektedir. Bu nedenle Kamu Tercih'inin Anayasal İktisat Teorisi'ne göre daha geniş bir inceleme alanı mevcuttur. Başta Buchanan ve Brennan olmak üzere pek çok Anayasal İktisatçı, hükümetlerin faaliyetlerini sınırlamada ortanca seçmen teorisi üzerine kurulu bir kamu tercihi modelinin yetersiz kalmaya mahkum olduğunu ve bu eksikliğin ancak anayasal düzenlemelerle giderilebileceğini savunmuşlardır. Hatta bu çerçevede 1962 yılında James Buchanan ve Gordon Tullock yazdıkları "Oybirliğinin Hesabı" adlı kitapla anayasal kuralların varlığının önemine dikkat çekmeye çalışmışlar. İktisat tarihçileri bu kitapla beraber Anayasal İktisat'ın yeni bir ekol olarak iktisat okulları arasında yerini aldığını kabul etmektedir.⁸ Özetle Anayasal İktisatın kaynağının aslında Kamu Tercih Teorisi olduğunu vurgulamamız gerekir.

Kamu Tercih teorisyenleri Kamu Tercih Teorisi'nin (tıpkı Anayasal İktisat gibi) temelini soyut ve somut olarak iki gruba ayırarak incelenebileceğini savunurlar. Soyut temel daha sonra bahsi geçecek olan sosyal sözleşmeler olup somut temel bu sosyal sözleşmelere (oy birliği esasına göre sağlanan kolektif anlaşmalara) dayalı somut toplum düzeninin sağlanmasıdır. Daha doğrusu somut toplum düzeninin hukuk devleti, anayasa, kanunlar ve sınırlı devlet anlayışı kapsamında yerine gelmesi

⁶Zekeriya Ekşi, **Kamusal Tercih Alanında Kuramsal Yaklaşımlar ve Anayasal İktisat**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006, s. 26

⁷Ekşi, s. 28

⁸Mustafa Sakal ve Elif Ayşe Şahin, "Anayasal İktisat Teorisi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 1, 2009, ss. 78 - 79

beklenmektedir. Devletin varlığı ve meşruiyeti, somut anlamda bu kanun ve kuralların tam olarak uygulanmasından doğacaktır.⁹

Kamu Tercihi esasen siyasi karar alma sürecinin kendisidir. Siyasal karar toplum fertlerinin birlikte karar vermelerini gerektirmektedir. Böylece sosyal ihtiyaçları giderecek olan mal ve hizmetlere toplumun ne kadar kaynak tahsis etmek istediği ortaya çıkmış olacaktır. Kamusal mal ve hizmetlerin birlikte tüketilmesi özelliği nedeniyle kollektif kararlar da birlikte alınmaktadır. Kollektif kararlara katılacakların sayıları ise kamusal mal ve hizmetlerden yararlanabilecek olan tüketicilerin sayıları kadardır. Fayda ve maliyetleri bütün toplum fertlerine yayılan mal ve hizmetlerle ilgili olarak alınacak kararlar, iktisadi anlamda, nüfusun tamamının karar alma mekanizmasına katılması imkansız olduğundan, belli nitelikteki kişiler politik karar alma sürecine katılmaktadırlar.¹⁰ Siyasi karar alma sürecine niçin ihtiyaç duyulmuştur? Kamusal seçimlerin sonuçlarıyla ilgilenen Kamu Tercihi'nin yani sonuçların doğması için öncelikle kamusal seçimlerin yapılması yani siyasi sürecin yaratılması gerekir. Piyasa ekonomisinde hangi malın ne kadar üretileceğine üreticiler karar verir. Oysa kamu ekonomisinde kamusal mal ve hizmetlerin bölünemez ve pazarlanamaz oldukları dikkate alındığında bireylerin piyasa ekonomisindeki gibi bu mal ve hizmetlere taleplerini açıklamak istemeyecekleri varsayılır. Ancak her ne kadar tercihlerini açıklamazlar da kamusal hizmetlerden yararlanmaya devam edeceklerini bilirler. Kamu maliyesi literatüründe bu konu "free rider = bedavacı sorunu" olarak bilinir. Bu da kollektif seçimlerin rasyonelliğini azaltır. İşte bireylerin kamusal mal ve hizmetlere olan taleplerini açıklamaktan çekindikleri için siyasi karar alma sürecine ihtiyaç duyulmaktadır. Toplumsal tercihlere politik süreçte cevap verilmeye çalışılmaktadır. Ancak kollektif ihtiyaçlar tatmin edilirken herkes eşit fayda sağlamamaktadır. Bazı vatandaşlar daha fazla vergi öderken daha az hizmet alır, bazıları da tam tersi bir durumla karşı karşıya kalır. İlk senaryoda mali sömürü, diğerinde mali rant söz konusudur. Mali rant ve mali sömürüye göre şekillenecek siyasi karar alma süreci sonunda oluşacak toplumsal refahın boyutu demokratik rejime göre değişiklik gösterir. Temsili

⁹Hepaksaz, s. 92

¹⁰Mustafa Sakal, "Siyasi Karar Alma Süreci Aktörleri ve Roller", **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 1, 1998, s. 212

demokrasilerde yürütme yasa tasarısı hazırlar ve yasama onar. Yani yasama ve yürütme işbirliği içindedir. Yürütmenin meclise karşı sorumluluğu vardır. Ancak temsili demokrasiler, parlamenter hükümet sisteminden ibaret değildir. Temsili demokrasilerin başkanlık hükümeti sistemi uygulaması da vardır. Bu sistemde halk meclisi değil meclis başkanını seçer. Bakanlar Kurulu meclisin parçası değildir. Yarı doğrudan demokrasilerde ise meclisle birlikte halk da halk vetosu, halk teşebbüsü ve referandum yollarıyla yasama sürecine bilfiil katılmaktadır.¹¹

Kamu Tercih teorisyenlerinin kamusal karar alma sürecinde toplum üyelerinin tercihlerinin tümünün yansıtılabildiği demokratik rejimin doğrudan demokrasi olduğunu kabul eder. Ancak teorinin ortaya çıktığı dönemlerde dahi bu rejimin uygulanma şansı yoktu. Bu sebeple temsili demokrasilerde etkinlik nasıl artırılabilir konusuna odaklanılmıştır. Temsili demokrasilerde toplum tercihlerine halk değil iktidar veya koalisyon hükümetleri karar vermektedir. Ancak teorisyenler iktidar kararlarının daima toplumun çoğunluğunu temsil ettiğine karşı çıkmaktadırlar. Dolayısıyla toplum iktidar kararlarına baskı grupları aracılığıyla tesir etmeye çalışmaktadır. Gerek oy çokluğu kuralı gerekse baskı grupları kaynaklı temsili demokrasilerin toplumsal refahı azaltıcı etkilerinin minimize edilebilmesi için yarı doğrudan demokrasi rejimine ihtiyaç duyulmuştur¹². Kamu Tercih Teorisi'nin kendi içinde ikili bir ayırımı tabi olduğunu belirtmeden önce vurgulamamız gerekir ki; Kamu Tercih teorisyenleri bireylerin siyasi tercihlerini belirlerken adayların ikna kabiliyetleri ve imajlarının yanında seçmenlere en az maliyetli vaatlerde bulunan politikacılara odaklanırlar. En azından o politikacıların seçilme şansları daha yüksektir. Politika arenasında seçmenler arası denge partilerin farklılaşması beklentisine bağlıdır. Yani her birey çeşitli partilerin zaferinden bekledikleri faydalar farklıdır.¹³

¹¹Coşkun Can Aktan, **Siyasi Karar Alma Süreci**, <http://www.canaktan.org/politika/siyasal-surec/siyasal-surec.htm>, (Erişim Tarihi: 24. 09. 2013)

¹² Coşkun Can Aktan, **Siyasal Süreçte Tercih Belirleme**, <http://www.canaktan.org/politika/siyasal-surec/tercih-belirleme.htm>, (Erişim Tarihi: 24. 09. 2013)

¹³Monfred Schindt, **“Demokrasi Kuramına Giriş”**, Çev. Emin Köktaş, Vadi Yayınları, Ankara, 2001, ss. 137 – 140 dan aktaran Emre Akcagündüz, “Kamu Tercih Teorisi ve Türkiye Üzerine Etkileri”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2010, s. 31

1.1.2. Pozitif Kamu Tercih Teorisi

Siyasi karar alma sürecinin aktörleri Pozitif Kamu Tercih Teorisi açısından temel teşkil eden bir konudur. Bu aktörleri; seçmenler, siyasi partiler, bürokratlar ve baskı grupları şeklinde dörde ayırmak mümkündür.

Seçmenler oy kullanarak, grev, boykot, gösteri yapma, parti veya sendikalara yahut derneklere üye olma gibi eylemlerle iktidara kendi talepleri doğrultusunda kamu hizmetleri sunmaları için baskı yapabilirler. Oylamaya katılmanın alternatif maliyeti, oylamaya katılım maliyeti, partilerce oylamaya katılıp katılmama konusuyla alakalı olarak ödül – ceza metodunun uygulanıp uygulanmaması, siyasi karar alma sürecine katılımın toplumun her bir ferdince ne denli vatandaşlık görevi kabul edildiği ve özellikle Anthony Downs tarafından önemli ölçüde sürece en çok etki ettiği vurgulanan seçmenlerin enformasyon düzeyi gibi unsurlar siyasi karar alma sürecinin etkinliğini etkiler.¹⁴

Pozitif Kamu Tercih Teorisi, mevcut siyasi yapıyı (politik düzenin aktör ve işleyişlerini) ele aldığından açıklamalarımıza devam etmeden önce siyasetin ne olduğunu belirtmek yerinde olacaktır. Kamu Tercih Teorisyenleri ve siyaset bilimciler göre siyaset, toplumun en genel adıyla devlet olarak tanımladığı ortak gücün nasıl karar alacağını belirlemektedir. Devlet veya toplumun ortak akli da denilen ortak karar mekanizması süreci işletilerek bu gerçekleştirilmektedir. Siyasi iktidarı elde etmek, toplumun ortak gücünü meşru kullanma hakkı elde etmektir. Amaç toplumun ortak işlerini görmektir. Siyasi süreç bu işleri kimin hangi kurallara bağlı olarak yerine getireceğini belirler. Toplumun ortak gücünün kullanılması sürecinde, ortak işlerin gerçekleştirilmesinden dolayı sadece sosyal değil ferdi (özel) faydalar da ortaya çıkacaktır. Bu yönüyle iktidarı, ikamesi olmayan bir nihai tüketim malı olarak nitelemek mümkündür. Başka bir deyişle siyasi süreç bu nihai malın kimler tarafından üretilip (oluşturulup) tüketileceğini belirler.¹⁵

‘‘Pozitif’’ ve ‘‘Normatif’’ Kamu Tercih Teorisi şeklinde kendi içinde ikili bir ayırıma tabi tutulan Kamu Tercih Teorisi’nin pozitif ayağı; siyasi karar alma

¹⁴Coşkun Can Aktan, **Siyasal Süreçte Seçmenler**, <http://www.canaktan.org/politika//siyasal-surec/secmen.htm>, (Erişim Tarihi: 24. 09. 2013)

¹⁵Ömer Demir, **Siyasete Yön Veren Rasyonel Cahil Seçmenler**, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 1, ss. 116 - 117

sürecinin ekonomik analizini yapmaktadır. Bürokratik yapı ve işleyişi, çıkar grupları teorisi, ortanca seçmen ve oylama kuralları teorisi, oy ticareti, seçmen ilgisizliği ve bilgisizliği, devletin başarısızlığı ve politik konjonktür dalgalanmaları teorisi konularını inceler.

1.1.2.1. Politik Konjonktür Dalgalanmaları Teorisi

Politik Konjonktür Dalgalanmaları Teorisi'nden kasıt, seçim ekonomisi uygulamalarıdır. İktidardaki politikacılar seçimleri yeniden kazanabilmek için seçim öncesinde istihdamı arttırmaktadırlar, seçimden sonra enflasyonla mücadele etmek üzere ekonomiyi yönlendirmektedirler. Bu teoriyi ortaya William Nordhaus atmıştır. Nordhaus 1975 yılında yazdığı "The Political Business Cycle" başlıklı çalışmasında seçmenlerin siyasi partilere bu partilerin geçmişteki ekonomik performanslarına göre değerlendirmeler yaparak oy verdiklerini savunmuştur. Dolayısıyla seçim öncesinde istihdam haddi ve enflasyon oranları gibi makro değişkenler dikkate alınarak seçmenlerce çeşitli tercihlerde bulunmaktadır. Bu yüzden hükümetler görevde oldukları sürece, gelecek seçimlerde belirli bir çoğunluğun oyunu sağlayacak ekonomi politikalarını uygulamayı tercih edeceklerdir. Örneğin seçim arifesinde vergi oranlarını düşürmek, kamu harcamalarını arttırmak gibi genişlemeci maliye politikaları veya genişlemeci para politikaları uygulanırken seçim sonrası mali politikalarda daraltıcı tedbirler alınacağı görülecektir. Bu zihniyetteki politikaların uygulanma şansı ise seçmenlerin politik miyopluğundan ileri gelmektedir demek de yanlış olmayacaktır¹⁶.

Vergi oranlarını arttırdıkları zaman oy kaybedeceklerini, harcamaları arttırdıkları zaman oy alacaklarını bilen siyasi partiler, vergi politikalarıyla kaybettikleri oyları harcama politikalarıyla dengelemeye çalışırken mali politikalar içinde bilhassa maliye politikaları üzerinden seçim öncesinde halka verdikleri sözleri iktidara geldiklerinde yerine getirmeye çalışırlar. Bu konu partiler açısından ahlaki görev olarak kabul edilir, daha doğrusu siyaset bilimine göre kabul edilmelidir.¹⁷

¹⁶ Aktan, Dileyici, **Kamu Tercih İktisadına Giriş**, s. 29 - 31

¹⁷Mustafa Sakal ve İsmail Kitapçı, "Siyasal Ahlak Dışı Davranışlara Farklı Bir Çözüm: Anayasal İktisat ve Ahlak Anlayışı", **Sosyo Ekonomi Dergisi**, Sayı 2, 2009, s. 35

Gerek seçmenler gerek baskı ve çıkar grupları gerekse muhalefet partilerinin rolleri ve etkileri düşünüldüğünde kamu ekonomisinin kilit rolünü iktidar partileri üstlenmektedir. Çünkü iktidarı hedefleyen veya mevcut iktidarı kaybetmek istemeyen partiler seçim beyannamelerine toplumun bütünü olmasa da genelini ilgilendiren politikaları koyarak oylarını maksimize etmeye çalışır.¹⁸ Bu arada partiler seçimi kazanmak için gereken oy ihtiyaçlarının üzerinde bir oyla seçimi kazanmak istemez. Çünkü partiler seçim sonrası politikalarından nemalanacak birey sayısı çok olduğundan fert başı faydanın azalacağını ve buna bağlı olarak partinin oy kaybına sürükleneceğini bilir.¹⁹

1.1.2.2. Rasyonel Seçmen Hipotezi

Pozitif Kamu Tercihi, ‘‘Rasyonel Seçmen Hipotezi’’ni gündeme getirmiştir. Bu hipotez ‘‘Rasyonel Cahil Seçmenler Hipotezi’’ olarak da bilinir. Siyasi piyasalarda her kişinin en fazla bir oyu olduğu için kişiler oy yoluyla siyasal süreci etkilemek bakımından eşit konumdadırlar. Oy arz eden seçmen, oy talep eden siyasetçilerdir. Oy alındıktan sonra bir sonraki seçime kadar siyasetçiler ile seçmenler arasındaki ilişki görece zayıflar. Çünkü politik miyopluk da denilen bir durum ortaya çıkacaktır. Yani oy alışverişinde iki seçim arasındaki zamanın uzunluğu, vaatlerin ne düzeyde gerçekleştirildiğine dair denetimi daha da güçleştirir. Oy piyasası ağırlıklı olarak talep merkezli bir piyasadır. Bütün oylar teorik olarak eşit olduğu için arz edilen mal homojendir. Bu durumda oyların etkisi, talep yapısına göre biçimlenir. Fiili oy arzının potansiyelin altına düşmesi (siyasi katılımın düşük olması) durumunda meşruiyet sorunu gündeme gelecektir. Bu yüzden siyasi arenada hatta Kamu Tercihi Teorisi’nde oy verme işleminin sonuçları değil, oy verme işleminin kendisi yüceltilir. İktisadi ve siyasi sistemi istikrarlı olan toplumlarda siyasi katılım oranı hızla düşerken, gelişmekte olan ülkelerde siyasi katılım nispeten daha yüksektir. Toplumlar demokratikleştikçe ve iktisadi kararları piyasaya bıraktıkça,

¹⁸Coşkun Can Aktan, **Siyasal Süreçte Partiler**, <http://www.canaktan.org/politika/siyasal-surec/partiler.htm>, (Erişim Tarihi: 24. 09. 2013)

¹⁹Coşkun Can Aktan ve Dilek Dileyici, **Modern Politik İktisat Kamu Tercihi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 18 – 19 dan aktaran Emre Akcağündüz, ‘‘Kamu Tercihi Teorisi ve Türkiye Üzerine Etkisi’’, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, 2010, s. 31

bireylerin siyasal iktidardan beklentileri azaldığı için siyasal katılım oranı düşmekte ve toplumun geleceğine ilişkin çok önemli kararlar, küçük bir azınlığın oylarıyla belirlenir hale gelmektedir. Siyasi partilerin seçmenlere yansımaları üç yönlü olmaktadır: İdeoloji, lider, teşkilat – kadro. Seçmen siyasal parti deyince bunlardan bir veya birkaçını aklına getirir. Eğer seçmenle birebir temas halinde olunacaksa; seçmenleri etkileme kanalı olarak siyasal partiler kadro ve teşkilatlarını ön planda tutarlar. Eğer birebir ilişki ön planda olmadan etki kanalı oluşturulacaksa siyasal liderler ve parti ideolojileri devreye girecektir. Burada akıllara şu soru gelebilir: “Siyasal ideoloji seçmenler için niçin önemlidir?”. İdeolojiler bireylerin hem bireysel hem sosyal anlamda kimlikleri olarak değerlendirildiğinden, tüketim alışkanlıklarının tüketim kararlarında maliyet düşürücü işlevine benzer bir işlevi siyasal karar verirken sağlarlar. İdeolojiler bireysel karar alma maliyetlerini alternatiflerin sayısını azaltmak suretiyle düşürürken öte taraftan sosyal maliyetleri arttırabilirler. Böylesi bir paradoksal durum, tarafların ideolojik fanatizmin artmasına paralel olarak uzlaşmasını güçleştirir. Bu durumda net fayda farkına bakılır. İdeolojik karmaşıklık nedeniyle partiler diğer partilerle koalisyon kurmuyor veya meclis uzlaşıp yasa çıkaramıyorsa ideolojiler siyasal süreçte fayda değil, maliyet baskın bir rol oynar demek gerekir. İdeolojilerin sosyal maliyeti ideolojik karmaşıklık dışında bir sebepten daha sosyal maliyeti arttırıcı boyutu vardır diyebiliriz. Şöyle ki; her siyasal partinin tek tek bireylere avantaj sağlayacak vaatler yerine ortak çıkarlara vurgu yapan parti programı ve seçim beyannameleri hazırladıkları görülür. Dolayısıyla partilerin söylemleri zaman içinde benzerdir. Bu durumda seçmen yine karar vermede sıkıntıya düşecektir. Bu sıkıntıyı aşmak için seçmenler sağlıklı karar verebilmek adına siyasal parti lideri kriterini değerlendirmeye tabi tutacaklardır. Lideri değerlendirmek, onun tavır ve konuşmalarını tartışmak, çok daha az bilgi ve ilgi gerektirmektedir. Parti liderleri partilerin dışarı bakan yüzüdür. İyi laf yapan, hazır cevap, katıldığı toplantılarda kendisine yöneltilen sorulara usta manevralarla cevap veren bir lider seçmenin tevecçühünü kazanır. Aksi halde seçmenlere psikolojik maliyet yüklenmektedir. Nihayetinde rasyonel seçmenler, kendi liderlerinin başarısızlıklarından olduğu kadar rakip liderlerin başarılarından da haz etmezler. Rasyonel seçmenler acı çekmekten hoşlanmazlar. Bu nedenle de medyan seçmen dediğimiz ortalama (ortanca) seçmenler, tuttukları partiyi değiştireceklerdir. Seçmen

hangi kriteri ele alıp siyasi kararını ne doğrultuda verirse versin asla detaylı bilgi elde etmez. Daha da açığı eksik enformasyonu ihtiyari olarak kabul ederler: Bu nedenle de seçmenler teoride rasyonel cahiller olarak adlandırılır.²⁰ Rasyonel (Cahil) Seçmen Hipotezi'ne göre; seçmenler seçim sonuçlarını etkileyip etkilememe olasılığı üzerinden marjinal bir analiz yaparlar ve analize göre ya oy kullanarak seçim yaparlar ya da oy kullanmayarak bir bakıma herhangi bir tercihte bulunmaktan kaçınırlar. Bu analiz teorisyenler tarafından matematiksel olarak da açıklanmaya çalışılmıştır. Seçmenler (bireyler) kendi oylarının seçimi etkileme olasılığını oylamadan bekledikleri fayda ile çarparlar. Bulunan değeri oylamanın kendilerine (para ve zaman cinsinden toplam olarak oluşacak gidersel bir değer yanında seçmenin çevresinde geçerli olan anlayışlar ve ortak yargılarla çelişen kararlar vermeden ötürü çevresince kınanıp dışlanması riski) maliyeti ile karşılaştırırlar. Oylama maliyetini de bir kenara koyarsak, seçmen sayısının artması her bir seçmenin ferdi kararlarıyla oylama sonucunu etkileme olasılığını azaltacaktır. Oylama maliyetleri lehine seçmen dengesi bozulacak ve seçmenler doğal olarak irrasyonel hareket etmeye meyil edeceklerdir. Seçmen davranışlarındaki irrasyonelitenin başında seçmen ilgisizliği gelmektedir. Kaldı ki ilgisizlik, bilgisizlikten bağımsız değildir. Politik ilgisizlik politik bilgisizliği doğuracaktır. Bu ilgisizlik sadece seçmen sayısı ile alakalı bir konu da değildir. Öyle seçmenler vardır ki seçmen sayısı artmakta olduğu için politikaya ilgisi ve politika hakkında bilgisi olduğu halde oy kullanmaktan vazgeçip ilgisiz kesime dahil olabilmektedirler. Ayrıca yine bir başka seçmen grubu vardır ki politikaya karşı ilgisizlikleri ve bilgisizlikleri suni yani yapay değildir. Kendi inisiyatifleri (istekleri) doğrultusunda ilgisiz ve bilgisiz kalmaktadırlar. Buna bağlı olarak da oy kullanmamaktadırlar. En genel haliyle, seçmen sayısını veri kabul edersek, bireylerin kişisel özellikleri ile alakalı olan bu durum ayrıca onların ekonomik durumları ile de bağlantılı olabilmektedir. Seçmenlerin oylama maliyetine katlanma güçleri (gelir düzeyleri) ne kadar kuvvetliyse, oylamaya katılım da o derece yüksek olacaktır. Nihayetinde Anayasal İktisadın "homo economicus" adı verilen varsayımı dikkate alınır, bireyler seçim sonuçlarını etkileme olasılıklarının çok düşük olduğu bir seçim ortamında ne enformasyon düzeylerini arttırmak için ne de toplumun diğer seçmen gruplarındaki

²⁰Demir, ss. 116 - 121

bireyleri kendi tercihleri doğrultusunda yönlendirme için çeşitli masraflara katlanmak isterler. Ancak rasyonel seçmen teorisine rağmen Kamu Tercih Teorisyenlerinin yaptıkları araştırmalar göstermiştir ki, kollektif karar alma sürecine katılım beklenenden fazladır. Anthony Downs bu durumu, bireylerin siyasi tercihlerini açıklamaları ile ilgili konuyu bir vatandaşlık görevi hatta bir sosyal sorumluluk olarak kabul ettikleri şeklinde açıklamaya çalışmıştır. Ayrıca Downs'a göre, bireylerin irrasyonel davranmaları gereken yerde niçin kollektif karar sürecine katıldıkları sorusuna yanıt olarak ikinci bir sebep daha vardır. O da idari para cezaları ile seçmenlerin demokratik haklarını (seçme hakkı) kullanmaları yolunda cebren de olsa teşvik edilmeleridir. Aksi halde Anthony Downs, irrasyonel seçmen davranışlarından ötürü demokrasinin işleyemez hale gelebileceğinden bahsetmiştir.²¹ Ayrıca şunu da belirtmek gerekir ki; seçmenlerin gelir düzeyleri ve nüfus artışı kadar seçmenlerin tercihlerinden dolayı çevreleri tarafından kınanma ve çeşitli sosyo-psikolojik baskılar görme durumu da rasyonel ilgisizlik ve bilgisizliği bireylere bilinçli olarak tercih ettirmektedir. Böylesi bir empozenin olduğu ortamda seçmen ya tercihlerine bağlılığını sürdürecektir ve bunları saklamaya devam edecek ya da çevresinin (kanaat önderlerinin) takdirini toplayacak kararları benimseyecektir. Bu da yeni bir fayda maliyet analizinin yapılmasını zorunlu kılacaktır. Bu analiz sonucunda seçmen rasyonel politik cahilliği tercih edebilecektir. Milyonlarca oy içinde bir oy sahibi olduğunu bilen seçmenin yüksek maliyetlere katlanmayacağını bilen siyaset pazarlamacıları, bilgi maliyeti düşük propogandalar yapılmasını ve imaj pazarlamasına ağırlık verilmesini öngören seçim kampanyaları düzenlemektedirler. Seçim sonuçları, iyi ve etkin propoganda yaparak oy talep eden siyasetçiler ile yüksek maliyet gerektirmeyen bilgilerle karar vererek oy arz eden seçmen arasındaki ilişkiye bağlı olarak şekillenecektir.²²

²¹İlter Ünlükaplan, "Kollektif Karar Alma Sürecinde Temel Sorunlar", **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 11, 2003, ss. 16 - 19

²²Demir, s. 122

1.1.2.3. Oy Ticareti

Oy ticareti (Logrolling), pork barreling dediğimiz hizmet kayırmacılığının yapılabilmesi veya ideolojik veya bireysel (grupsal) menfaatler neticesinde bir temsilcinin kararına uygun olacak şekilde belli şartlar altında başka temsilcilerden oy transfer edilmesi suretiyle o kararın sosyoekonomik hayata tecelli ettirilmesi adına yapılan anlaşmalar olarak tanımlanabilir. Oy ticaretinde en belirgin unsur bir azınlığın olması ve bu azınlığın tercihlerinin çoğunluk tercihlerine göre daha yoğun olmasıdır. Tercih yoğunluğu konusu, Mueller tarafından toplumsal refahı artırıcı veya azaltıcı etkiler yaratabilir şeklinde yorumlanmıştır. Yani oy ticareti, toplumsal refaha olumlu veya olumsuz tesir edebilmektedir. Bu konuya ilişkin aşağıda vereceğim 1 ve 2 numaralı tabloları incelemek yerinde olacaktır.

Tablo 1: Toplumsal Refahı Arttıran Oy Ticareti

Seçmenler	Oylanacak konular		
	x	Y	z
A	-2	-2	-3
B	5	-2	6
C	-2	5	-1
Potansiyel Fayda	1	1	2

Kaynak : Güneri Akalın, Kamu Ekonomisi, SBF Yayınları, Ankara, 1986 dan aktaran İlder Ünlükaplan, Kollektif Karar Alma Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 11, Sayı 11, s. 20

Tablo 1’de her sütun oylamaya tabi olan konuların, bireylerin faydaları üzerinde yol açtığı değişmeyi gösterir. Önce, x ve y arasında basit çoğunluğa dayalı bir oylama süreci söz konusu olsun. Oylanacak konuların seçmenlerin faydası üzerindeki etkisi tabloda görüldüğü gibi olması durumunda her iki alternatif ayrı ayrı oylandığında her ikisi de çoğunluğu sağlayamaz ve seçimi kaybeder. Ancak, B ve C seçmenleri x ve y’nin oylamayı ayrı ayrı kazanmalarından ortak fayda sağlayabilirler. B seçmeni, y alternatifine, C seçmeninin x alternatifi için oy verme

şartı ile oy verir. Hem x hem de y alternatifleri ayrı ayrı yapılan oylamaları kazanır, böylece B ve C seçmenleri ortak fayda sağlamış olur (Oy ticaretinin sadece x ve y alternatifleri arasında olduğu varsayılmaktadır). Açıkça görülmektedir ki oy ticaretinin refah artırıcı olması tarafların tercih yoğunluğunun aynı olmamasını gerektirir. Sürecin sonunda, net potansiyel fayda pozitif bir sayıdır. X ve y önerilerinin kabulü toplumsal refahı arttıracaktır.²³

Tablo 2: Toplumsal Refahı Düşüren Oy Ticareti

Seçmenler	Oylanacak konular		
	X	Y	Z
A	-4	-4	-3
B	3	-4	6
C	-4	3	-1
Potansiyel Fayda	-5	-5	2

Kaynak : İlder Ünlükaplan, Kollektif Karar Alma Sürecinde Temel Sorunlar, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 11, Sayı 11, 2003, s. 21

Seçmenlerin tercih yoğunluğu Tablo 2'deki gibi olduğunda yukarıda bahsedilen oy ticareti sürecinin tekrarlanması potansiyel faydaların negatif olmasına neden olur. Ayrıca seçmenlerin tercih yoğunluğuna göre refah artırıcı veya azaltıcı etkisi olan oy ticaretinin oyu satın alınacak (vote buying) diğer temsilcilere nakdi veya aynı yardımlar yapılması ile ya da seçimi kazanmış bir temsilcinin başka bir partiye milletvekili olarak geçmesi şeklinde gerçekleştirildiği görülmektedir.²⁴ Burada tercih yoğunluğundan anlaşılması gereken husus, azınlık üyesi seçmenlerin seçime konu edilen olaylardan elde ettikleri fayda ve zararların kardinal değerlendirilmesi veya bakiyesidir diyebiliriz.

²³ Ünlükaplan, ss. 20-21

²⁴ Ünlükaplan, s. 21

1.1.2.4. Baskı ve Çıkar Grupları

Pozitif Kamu Tercihi Teorisi'nin diğ er bir araştırma konusu da baskı gruplarıdır. Öncelikle baskı grupları ve çıkar grupları arasındaki ayırmadan söz etmek gerekir. Çıkar grupları, ortak ekonomik ve sosyal çıkarlara dayalı etkin şekilde organize olmuş gruplardır. Her bireyin talebine uygun kamusal politika güdülemeyeceğ i için veya her toplumda parlamentoda kendisinin veya kendi zihniyetindeki insanların temsil edilmediğ ini düşünen vatandaşlar olabileceğ i veya olduğ u için toplumlar içlerinde örgütlenerek çıkar gruplarını oluşturabiliyorlar. Baskı gruplarına göre çıkar grupları pasif gruplardır. Kendi amaçları doğrultusunda herhangi bir siyasi eyleme girişmezler.²⁵ Bu sebeple her çıkar grubu bir baskı grubu değildir, ancak her baskı grubu bir çıkar grubudur diyebiliriz. Baskı grupları, çıkar gruplarının özel bir türüdür. Baskı gruplar hükümet ve yönetim üzerinde çeşitli yollardan etkili olan çıkar gruplarından başka bir şey değildir. Baskı grupları siyasi iktidarı ele geçirmeden yasama organının kararlarını etkilemeye çalışan ve organize olmuş çıkar grubu olarak tanımlanabildiğ i gibi herhangi bir organizasyonun hükümetin karar alma sürecini etkilemeye çalışması biçiminde de tanımlanmaktadır.²⁶ Baskı grupları demokratik hayatın doğal bir sonucudur. Çünkü baskı grupları demokrasinin vazgeçilmez unsurları olan siyasi iktidar, yasama, yargı ve diğ er siyasi partiler ile ilişki içindedir. Demokrasi, tüm üye veya vatandaşların, organizasyon veya devlet politikasını şekillendirmede eşit hakka sahip olduğ u bir yönetim biçimidir²⁷. Bu yönü ile baskı grupları demokratik hayatta sosyal grupların isteklerini gerek seçim dönemlerinde gerek seçim sonrası dönemlerde iktidara ulaştırmaları bakımından demokrasiye işlerlik kazandırmaktadır. Bir bakıma baskı grupları, halk (seçmenler) ile iktidar arasında bir köprü görevi görmektedir. Baskı grupları iktidarla olan ilişkilerini çeşitli baskı yöntemlerini kullanarak sürdürürken her zaman kendi özel menfaatlerine uygun politika yürüteceğ ini ilan eden partilere

²⁵Coşkun Can Aktan, **Siyasal Süreçte Çıkar Grupları**, <http://www.canaktan.org/politika/siyasal-surec/cikar-grup.htm>, (Erişim Tarihi: 24. 09. 2013)

²⁶Hakan Ay, **Vergi Politikaları ve Baskı Grupları**, İrfan Kültür ve Eğitim Merkezi Yayınları / 7, İzmir, 1998, s. 9

²⁷ Demokrasi, <http://www.turkcebilgi.com/ansiklopedi/demokrasi>, (Erişim Tarihi: 22. 09. 2013)

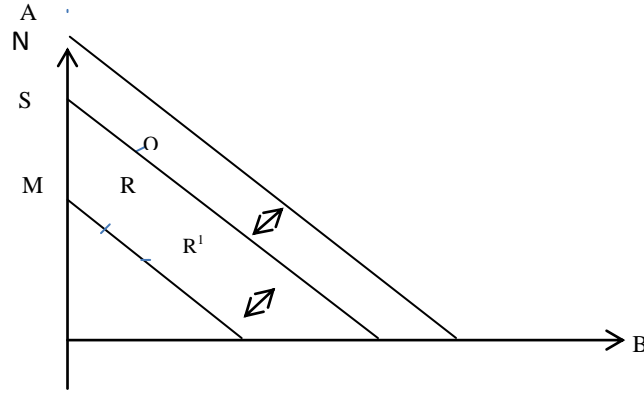
oy vereceklerini deklare edip o partilere dönük nakdi yardımlarda bulunabilirler veya onların propagandalarını yapabilirler.

Baskı ve çıkar grupları ile seçmenler kıyaslandığı zaman, baskı ve çıkar gruplarının seçmenlerin geneline göre daha rasyonel hareket ettiği görülmektedir. Çünkü onlar politikaya daha fazla ilgi duyarlar ve dolayısıyla enformasyon düzeyleri yüksektir. Dahası siyasi kararları etkileme güçleri de daha çoktur. Kamu Tercih Teorisi baskı ve çıkar grupları ile alakalı olarak ‘‘Rant Kollama Teorisi’’ni ortaya atmıştır. Rant kollama menfaat kapma savaşı olarak da yorumlanabilir. Terminolojide rant kollamanın altı türü olduğu kabul edilir²⁸: (1) Monopol Kollama, (2) Tarife Kollama (yurtiçi tarife uygulaması veya ithalatın yasaklanması), (3) Global Kota Kollama, (4) Lisans Kollama (tahsisli kotalardan izin belgesi almak), (5) Alturizm (Sosyal Yardım) Kollama, (6) Teşvik & Subvansiyon Kollama (baskı gruplarının devletten kısa vadeli ve düşük faizli kredi, destekleme alımları, imtiyazlar şeklinde ekonomik faydalar elde etmek amacıyla yapılan harcama ve faaliyetler)

Zengin kesimden fakir kesime doğru değil, politik olarak güçlü örgütlenmelere doğru yapılan hükümet transferleri şeklinde de tanımlanan rantçı transferler hakkında yapılan analizlerin büyük kısmı, tekelci piyasa yapısına bağlı ortaya çıkan sınırlamalarla ilgilidir. Aşağıdaki şekilde her iki ekseninde politik olarak örgütlenmiş iki grup (A ve B) bulunmaktadır.

²⁸Coşkun Can Aktan, **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi: 1980 – 1990 Türkiye Deneyimi**, Afa Yayıncılık, İstanbul, 1992 den aktaran İter Ünlükaplan, Kollektif Karar Alma Sürecinde Temel Sorunlar, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 11, 2003, s. 24

Şekil 1: Rantçı Transferlere Bağlı Gelirin Yeniden Dağılım Maliyetleri



Kaynak : Gordon Tullock, Rant Kollama ve Transferler, çev. Aytaç Eker, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 4, Ekim – Kasım – Aralık 2001, s. 26

Şekle göre A ve B gruplarının beklenen gelirleri dengenin “O” noktasında gerçekleşmesi halinde S doğrusu ile temsil edilmektedir. S doğrusu bize pareto optimal transfer düzeyini belirtir. Yani S doğrusu üzerindeki tüm noktalarda A ve B grupları arasında yapılan transfer bileşimleri herhangi bir maliyet doğurmamaktadır. Ancak A grubu şimdiki kazanç düzeyinin üzerine çıkmak için çeşitli kaynaklara yatırım yapmak istediğinde ve hükümet de bu transferlerin neredeyse hepsini hatta tamamını B kesiminden alacağı vergilerle finanse ettiğinde pareto optimal transfer doğrusunun (S) daha aşağısında yeni bir transfer doğrusu (M) oluşacaktır. R denge noktası yeni kararlılık düzeyidir ve R noktasında A grubunun kazancından çok B grubunun kaybı vardır. B grubu da tepki olarak A grubunun transfer elde etme maksatlı yaptığı lobiciliğe karşı, A grubunca herhangi bir rant elde edilmemesi adına bir lobicilik faaliyetine girişsin. İşte bu durumda yeni denge noktası olacak olan R^1 noktasında; B nin kaybı azalacak ama A grubunun da kaybı çok fazla olmayacak. B deki fayda düzeyi değişimi, A kesimine nazaran daha yüksek seviyede olacaktır. Rant kollama faaliyetinin sosyal maliyeti, üretim olanakları sınırını gösteren N doğrusu üzerinde alınan herhangi bir noktanın rant kollama sonrası oluşan M doğrusu üzerindeki herhangi bir noktaya doğru hareketi ile de ifade edilebilir. İster teşvik türü ister nakit ödeme şeklinde olsun, transferler vergi politikalarına müdahalelerle çeşitli toplumsal kesimler üzerinde yaratılacak aşırı vergi yüklerine bağlı olarak, “etkinsiz transfer yönetimi” kavramını gündeme

getirecektir. Etkinsiz transfer yönetimlerinde yaratılacak sosyal maliyetler, özel hatta kollektif faydalardan daha yüksektir.²⁹

Baskı ve çıkar gruplarını seçmenlerden ayıran en temel özellik teknik bir ifadeyle “rant kollama” kavramıdır diyebiliriz. Baskı gruplarında rant kollamanın seçmenlerdeki karşılığı bireysel fayda maksimizasyonu peşinde koşmaktır. Her bir seçmen gerekli şekil şartları sağlandıktan sonra rant kollar hale gelebilmektedir. Rant kollamanın türlerini ortaya koyduktan sonra sonuçlarını inceleyecek olursak; karşımıza bu faaliyetlerden ötürü oluşan refah kayıpları (maliyetleri) çıkacaktır. Anne Krueger, rant kollamaya bağlı doğan refah kayıpları ile ilgili çalışmalarıyla ünlüdür. Krueger’a göre legal veya karaborsa, yolsuzluk, rüşvetçilik şeklinde illegal yollardan da yapılan rant kollama, ekonominin rekabetçi dönüşüm eğrileri içinde işlemesine neden olur ve özel – sosyal maliyetler arasında fark meydana getirir. Krueger rekabetçi rant kollama modellerinde dış istikrarı etkileyecek uluslar arası ticaret kısıtlamaları üzerinde durmuştur. Miktar kısıtlamalarının yaratacağı refah kaybının mali boyutuna nazaran sosyal boyutunun daha baskın olacağını iddia etmiştir. Krueger’a göre rant kollama konusu sadece ekonomi ile ilgili değil aynı zamanda politika, bilim, sosyoloji alanlarıyla da ilişkilidir. Rant kollama konusundaki Krueger’ın çalışmalarını 1980 yılında Buchanan, Tollison ve Tullock tarafından hazırlanan “Rant Kollamam Toplumu Teorisine Doğru” adlı derleme bir kitap ile 1982 yılında Rowley, Tollison ve Tullock tarafından yazılan “Rant Kollamanın Ekonomi Politikası” adlı eser takip etmiştir. Özellikle Tullock ve bu alanda yazılan diğer takipçi eserlerde Krueger’ın dikkati çektiği yoldan giderek bazı cevaplanması gereken sorunları tespit edip dile getirmiştir. İlginç olan şudur ki her rant kollama faaliyeti veya yatırım sonuçları itibariyle mutlaka rant kollamayı gerektirmeyebilir. Gerektirmez dersek hataya düşeriz. Örnek vermek gerekirse; bir kanser tedavisini bulmak için yapılan araştırmalar, araştırmacıların patent alıp bilim tarihine geçmek amacıyla yapılması durumunda ve bu çalışmalar neticesinde başarılı olunması halinde birer rant kollama faaliyeti gibi değerlendirilebilse de sonuçları itibariyle refah düzeyi artacağından mutlak suretle rant kollanmıştır demek hata olur. Oysa ulusal sınırlar içinde kanser hastalığını kendi imkanlarımız dahilinde

²⁹Gordon Tullock, “Rant Kollama ve Transferler”, çev. Aytaç Eker, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 4, 2001, ss. 25 - 29

geliştirmek için araştırmalar yapıyorsa ve halihazırda tedaviyi sağlayacak yenilikler varken bunlar yerli üreticiyi korumak için ithal edilmiyorsa (yasak veya kotalarla) bu koşullarda tamamen rant kollayıcı hareket edilmektedir diyebiliriz. Vardığımız sonuç şudur ki; her rant kollayıcı faaliyet büyük çaplı refah maliyetlerine yol açmaz. Bir başka sorun da piyasa ekonomisi temelli bir sorundur. Monopolcü firmaların aşırıya kaçan kar farklılaştırmalarına (maksimizasyonuna) gitmeyecekleri gündeme getirilmektedir. Halbuki piyasadaki tüm firmalar kar maksimizasyonu amacıyla çalışmaktadır. Nihayetinde Tullock ve destekçileri, bir firmanın düşük fiyatlı ama kaliteli mal satarak tekelci konumuna gelebileceğini savunmaktadır. Çünkü bu tekellere hükümet destekleri söz konusudur. Sıklıkla desteklenen monopolcü firmaların artan özel maliyetlere bağlı daha az verimli çalışmaları sık sık karşılaşılan bir durumdur. Fazla kar yapmamalarına rağmen rekabet ortamındaki diğer firmalara (piyasa oyuncularına) göre daha iyi durumdadırlar.³⁰ Bu sayede de kendileri bir taraftan rant kollarken diğer taraftan refah kayıplarının hacmi törpülenebilmektedir. Üzerinde durulması gereken bu törpüleme işleminin yapılırken hükümetlerin ne gibi önlem paketleri hazırladığı sorusudur.

Rant kollama kavramı, kollamacılık denilen kavramın alt unsurlarından biridir yani daha dar kapsamlıdır. Kollamacılık, eşit olmayanlar arasındaki mübadele ilişkisidir. Mübadeleler, ilişkilerin sonucu olarak doğan avantaj ve dezavantajları ya da pozitif ve negatif dışsallıkları bir bütün olarak kapsamaktadır. Devlet – belirli bir sosyal ve ekonomik statüye sahip olan kollananlar ilişkisi, kendi içinde değişim yaşar. Yani her zaman devletten kollananlara (toplumun değişik kesimlerine) bir çıkar (fayda) transferi gerçekleşmez. Tam tersi kollananlardan devlete de avantajlar sağlanabilir. Örneğin kollananların birleşmesi ile devlete idarecinin hiyerarşik olarak aynı seviyede olan diğer idarecilere karşı dar kaynaklarla yarış imkanı sunulması gibi bazı özel avantajlar sunulabilir. Dezavantaja örnek ise; hizmetlerin kollananlar tarafından yerine getirildiği varsayımı altında, daha değerli hizmetleri yerine getiren kollananların idarecisi (hiyerarşik üst olan kamu görevlileri) kendini aynı statüdeki diğer idarecilere nazaran daha kuvvetli gösterebilir. Ayrıca seçim ekonomileri kapsamında değerlendirme yaptığımızda oy potansiyeli ile ilişkili olarak kollananlar

³⁰Gordon Tullock, “Rant Kollama Kavramı,” çev. Kamil Tüğen, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 4, 2001, ss. 104 - 107

aynı zamanda (büyük çoğunluğu) seçmen sıfatını taşıyacakları için bir araya gelip kamu tercihi üzerinden mevcut yönetime bir misilleme yapma güdüsüne sahip olabilir. Bu ilişkiler asla bir güç ilişkisine çevrilemeyeceğinden devlet ile kollanan arasında ahlaki bir senede ve ilişkinin meşruluğunu araştırmaya gerek de yoktur. Nihayetinde hiyerarşik bir düzen içinde resmi kurallar çerçevesinde ahlaki beklentiler dile getirilmektedir. Bu değişim ilişkisinin yaratacağı faydalar bir noktaya kadar ihtiyari ve kişisel tercihlere bağlı gerçekleşir. Başka bir deyişle resmi kurullarca inkar edilen her türlü ilişki, dışsal olarak formüle edilebilen korumacılığa yol açabilecek değişimlerin tümünü kapsar. Daha teknik bir anlatımla özel ahlak üzerine oturtulmuş değişim ilişkileri, kamu ahlakı temelli bir reforma tabi tutulmalıdır. Rant kollama bu şekilde ‘‘siyasi veya kamusal etik’’ anlayışı aracılığı ile minimize edilebilir. Kollamacı sistemin yahut rant ekonomisinin devamlılığını sağlayan bazı unsurlar vardır. Bunlardan biri, belirli bir düzen ve mübadele ilişkisinin devamlılığı konusundaki ısrardır. Isrardan kasıt, sürekliliğe ilişkin beklentilerdir. Bu beklentileri yaratan da, mübadele ödemelerinin her iki taraf için farklı dönemlerde yapılmasıdır. Yapısal hiyerarşinin mübadele içindeki varlığı da sistemin devamlılığı için güven oluşturur. Kollamacılık hiyerarşik bir düzenin varlığını zorunlu kılar ve kompleks (çok fonksiyonlu) dönüşüm eğilimlerini bünyesinde barındırır. Rant kollama dahil her türlü kollamacılık faaliyetlerinin gerçekleşmesi için; bazı şartların yerine gelmesi gerekir. Bunlar dört grupta ele alınmaktadır : (a) Kaynakların toplum içinde özel gruplar tarafından dağıtılması gerekir. Böylece ekonomik ve politik anlamda toplumda bir ekonomik belirsizlik ve sosyal huzursuzluk (güvensizlik) ortamı oluşacaktır, (b) Kollananlar tarafından sağlanan hizmetlerin dağıtılmasına bağlı olarak (bürokratların bütçe maksimizasyonuna paralel) kollamacıların diğer kollamacılara üstünlük kurması amacıyla hizmet dağılımına yönelik idarecilerin bireysel menfaat temelli istek duymaları, (c) Kollanan grupların kollamacılar tarafından sömürülmelerine karşılık; kollananların yanlış bilinçlenmesi, güçlü parti teşkilatlanmalarının olmayışı ve kendi aralarında güçlü bir sınıf hareketinin olmayışı gibi nedenlerle sağlıklı tedbirler alınmaması, (d) Kamu kaynaklarının tahsisinde idari yapılanmada en tepede bulunan kurulların evrensel kriterlerle bağdaşmayan, ideolojik kaygılar ve özel

menfaatlerle siyasi ahlaktan uzak kollamacı dağıtım anlayışını benimsemesi bir başka şarttır.³¹

1.1.3.5. Bürokrasi

Bürokrasi kelimesinin ilk kez 1745 yılında Fransız iktisatçı Vincent de Gournay tarafından kullanıldığı tahmin edilmekle birlikte, kelime anlamının kamu sektöründe yer alan organizasyonlar ve bu organizasyonlarda çalışanların oluşturduğu sistem olduğu kabul edilmektedir. Bilindiği üzere kamu ekonomisinde devletin etkisizliğine neden olan faktörlerden biri olan bürokrasi, büro ve bürokratlar olmak üzere iki temel unsurdan oluşmaktadır. Bürolar kar amacı gütmeyip kamu yararına hizmet sundukları veya mal ürettikleri için finansmanları bizzat devlet tarafından sağlanmaktadır ve sunacakları hizmet yahut üretecekleri malların miktarı siyasal süreç içinde belirlenmekte ve bu politik kararlar ışığında bürolara tahsis edilen ödeneklere uygun arz politikaları uygulanmaktadır. Temelde ağırlıklı olarak kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmet ürettiklerinden yüksek sabit maliyetli arz süreci yaratmaktadırlar. Bu nedenle de kar maksimizasyonu amacı güden özel sektör tarafından bürokratik üretim gerçekleştirilememektedir. Bu da iktidarı idari ve siyasi enformasyon konusu dışında aynı zamanda parti programları çerçevesinde uygulanacak kamu politikalarının devreye sokulmasında bürolara ve dolayısıyla bürokratlara güdümlü kılan bir diğer husustur. Tahmin edileceği üzere bürokrat ise; belli bir ödeneğe sahip olan herhangi bir büronun yönetici memurudur. Bürokratlar seçilmiş yöneticilerce atanırlar. Ludwig Von Mises bürokratları hem memur hem seçmen hem yönetenin işvereni olarak değerlendirir. Yani bürokratlar özel bir pozisyona sahiptir. Kamusal fonlardan aldığı paya olan ilgileri, vatandaş olarak ödedikleri vergilerle bu fonlara yaptıkları katkılara olan ilgilerinden fazla olduğundan, çalışan olarak elde ettikleri parasal çıkarlar işveren olarak elde ettikleri çıkarlardan fazladır. Bu nedenlerdir ki devamlı büyüme eğiliminde olan bürokrasiye, siyasi iktidarların kim olduğunun önemi olmaksızın, politikacılar fazla müdahale edememektedirler. Bürokratik Davranışların Ekonomik Teorisi, geleneksel

³¹Christopher Clapham, "Kollamacılık ve Devlet", çev. Metin Meriç, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 4, 2001, ss. 87 - 91

bürokrasinin yetersizliğini ortadan kaldırmak adına Kamu Tercihi teorisyenleri tarafından ortaya konmuştur. Başta Ludwig Von Mises olmak üzere Anthony Downs, Gordon Tullock ve William Niskanen tarafından yapılan çalışmalarla bürokratik üretim sürecinin yapısı, bütçe maksimizasyonu ilkesi, gündem kontrolü, bürokratlar ile siyasi iktidar arasındaki pazarlık süreci, asimetrik enformasyon sorunu, bürolar arası rekabet konuları ayrı ayrı ele alınmıştır. **Bürokratik üretim sürecinde** bürolar veya bürokratlar kurallara ve astların denetlenmesi esasına göre hiyerarşik bir düzende faaliyet göstermek zorundadır. Büroların yaptığı harcamalar ve gelirleri arasında ilişki yoktur. Tahsil edilen gelirler pek çok kaynaktan elde edilmiş arazi hatta önemsiz görülür. Üretilen mal ve hizmetlerin iktisadi hesaplamalara konu edilmesi mümkün değildir. Hatta bürokratik üretimler piyasa başarısızlıklarına bir cevap olarak görülür. **Bütçe maksimizasyonu ilkesinin** temelinde bürokratların homo economicus varsayımına göre hareket etmelerinden ötürü görevlerinde yükselmeye çalışan devlet memurları olduğu anlayışı yatmaktadır. Bu yüzden sadece olumlu bilgiler kendilerini denetleyen amirlere ulaştırılır. Yaşanan bilgi sapması sürecinden ötürü memurlar üzerindeki denetimler azalmakta hatta etkisizleşmektedir. Ayrıca bürolar arası transferlerin zor olması durumunda içsel teşvik mekanizmaları devreye girmektedir. Gerek eksik enformasyon gerek teşvik mekanizmaları bütçe hacmini genişletmektedir. Bu da bize bürokratların direkt veya indirekt kişisel çıkar peşinde koştuklarını göstermektedir. Özel çıkar grupları lehine kanun veya regülasyon hazırlamak ve karşılığında bu kesimlerden kendilerine politik destek sağlamakla olur. Direkt kişisel çıkar ise bürokratların kompleks fayda fonksiyonları ile alakalıdır. Yani bürokratlar büroların parasal kazançlarından küçük bir menfaat sağlayacaklarını düşündükleri için ek ödenekler, itibar, güç, prestij gibi konular üzerine eğilimli oluyorlar. Bu güdülerini de özetle ‘‘bürokrasinin özel sektörden daha fazla üretim yapması’’ görüşüyle destekliyorlar. Sonuç olarak politikacıların ve vatandaşların talep ettikleri miktarların üzerinde ve daha çok maliyetle kamusal üretim yapılması kamu kaynaklarının gereksiz harcanmasına yani israfa yol açacaktır. Bütçe maksimizasyonu ilkesi üzerinde **bürokratlarla siyasi iktidar arasından pazarlık süreci** kaçınılmaz olarak yaşanır. Niskanen bu pazarlık sürecini ‘‘tek alıcı ve tek satıcının olduğu piyasa’’ ya benzetmiştir. İki yönlü tekel ilişkisi de denilen bu süreçte iktidar bürolar için bir sponsor gibi hareket eder. Tek

üretici olmalarından dolayı bürolar pazarlık sürecinde iktidara göre avantajlıdır. Bu süreçte seçmen daha pasif konumdadır çünkü seçmen ancak bürolarla pazarlık edecek temsilcileri seçebilir. Bu temsilciler de vatandaşların çıkarından çok kendi menfaatlerine uygun olarak pozisyon almayı tercih edeceklerdir. **Bürolar arası rekabet** hem olumlu hem olumsuz olarak değerlendirilebilir. Olumlu yönü, bürokratik etkinliklerin arttırılabilmesidir. Olumsuz yönü, büroların bütçeden daha fazla pay kapma yarışına girişmeleri ve israfın dizginlenememesine neden olunması olasılığıdır. Bürokratik etkinliğin nasıl arttırılabileceği ile ilgili 1979 yılında Niskanen ‘’Bürolar arası Rekabet’’ adlı makalesini yazarak görüşlerini politikacıların ve halkın büro faaliyetleri ile ilgili bilgi düzeylerini arttırması, arz verimliliğinin sağlanıp israfın önüne geçilmesi, büro faaliyetlerinin denetiminin arttırılıp yapılacak denetimlerin maliyetlerinin düşürülmesi, büro faaliyetlerinde arz ve talep koşullarının dikkate alınarak maliyetlerin yeni teknolojik gelişmeler çerçevesinde kontrol altında tutulması şeklinde ortaya koymuştur. Son olarak bürokrasi kendi çıkarları doğrultusunda yasama organının aldığı kararlar üzerinde **gündemi kontrol** de edebilir. Yasama organına üretecekleri mal hizmet miktarı ve bunların maliyetleri ile ilgili bilgileri sunarken meclisin komisyonlarında alınacak kararlar üzerinde baskın olabilmek için doğrudan bu komisyonlara müdahalelerde bulunarak iletmeyi yeğlerler. Bu durumda parlamentolar tek taraflı büro önerilerinin pasif kabullenicisi durumunda kalmaktadır. Gündemin bürokrasi tarafından kontrol edilmesi konusunu Romer ve Rosenthal **statüko** kavramıyla açıklamaya çalışmıştır. Burada statükonun ve statüko noktasının karşılaştırmasını yapmışlardır. Statüko noktası, seçmenlerin gündem koyucu olan bürokrasinin önerdiği alternatifi reddetmeleri durumunda uygulamaya konulan üretim düzeyini belirtir. Buna karşın statüko ise, büroların tercih ettiği üretim düzeyidir. Eğer statüko ve statüko noktası kararlılık düzeyinde buluşmazsa, bürokratlar seçmenler nezdinde kendilerinin en çok tercih ettiği alternatifi kabul ettirmek için maksimum esnekliğe sahip olacaklardır. Yaratılacak baskı statüko ile statüko noktası arasındaki farka bağlı olarak artabilecektir.³²

³²Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, **Bürokratik Davranışların Ekonomik Teorisi: Kamu Tercih Yaklaşımı Açısından Bir Değerlendirme, Modern Politik İktisat Kamu Tercih**, (Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, ss. 177 – 193

Bürokrasi üzerinde sağlıklı bir kontrol mekanizması çeşitli sebeplerle günümüze kadar bir türlü sağlanamamıştır. Bunun nedenleri şu şekilde sıralanabilir³³:

a-Piyasanın etkinliğini ölçmek veya değerlendirmek mümkün iken bürokraside böylesi değerlendirmeler yapmak olanaklı değildir. Eğer bürokraside gerçekten bir verimsizlik varsa dahi bürokratik yapıların bir devlet kurumu olduğu da dikkate alınır, özel sektördeki gibi tasfiye edilmeleri mümkün gözükmemektedir.

b-Bürokratların iktidara karşı bilgi üstünlüğü (arz maliyetleri ve faaliyetleri ile ilgili) vardır.

c-Tüm bürokratlar “uzun vadeli ve yüksek maliyetli hizmetler” bahanesi üzerinden iktidarı iknaya çalışırken, büroların hizmetlerinden yararlanan baskı ve çıkar grupları da diğer yandan büroların bütçe maksimizasyonu amaçlarını destekleyebilirler. Kaldı ki iktidar zamanı geldiğinde büroları denetim elemanları aracılığıyla denetime tabi tutmaya karar verse bile, bu elemanlar da aslında birer birey (vatandaş) olarak büroların hizmetlerinden yararlanmaktadırlar. Denetim sonuçları iktidarı yanıltıcı, rasyonaliteden uzak olabilir.

d-Bürokrasi, iktidarın politikalarının uygulayıcısıdır. Bu sebeple bürokrasinin genişlemesi iktidarın koltuğunu sağlamlaştırılması adına önemli role sahiptir. Niskanen’a göre bürokrasi, iktidarlara karşı “bilgi tekelcisi” sıfatıyla daima enformasyon üstünlüğünü elinde bulundurur. Dolayısıyla iktidarla bürokratlar pazarlığa giriştiklerinde avantajlı olan tarafın bürokratlar olduğu görülecektir. Niskanen bürokrasiyi “fonksiyonel uzmanlaşmış monopolcü güç” olarak tanımlamaktadır.³⁴ Elbette bürokratlar çıkar ilişkileri çerçevesinde sadece iktidar partisi veya koalisyon hükümetleriyle muhatap değildir, birbirleriyle de muhataptırlar. Kamu Tercih teorisyenleri iktidara karşı bilgi tekeli elinde bulunduran bürokratların, piyasa ekonomisinde kar maksimizasyonu amacıyla birbirleriyle devamlı rekabet halinde olan firmaların yerini kamu ekonomisinde

³³Vural Savaş, **Anayasal İktisat**, Avcıol Basım Yayın, 1989 dan aktaran İlater Ünlükaplan, “Kollektif Karar Alma Sürecinde Temel Sorunlar”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 11, 2003, s. 26

³⁴Özlem Özkıvrak, **Kaynak Tahsisinde Etkinlik Açısından Piyasa Başarısızlığının ve Devletin Başarısızlığının Karşılaştırılması**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İzmir, 2002, s. 146 dan aktaran Emre Akcagündüz, “Kamu Tercih Teorisi ve Türkiye Üzerine Etkileri”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, 2010, s. 32

aldıklarını ve kamu ekonomisinde bürolarını genişletmek isteyen bürokratların birbirleriyle her mali dönemde rekabet ettiklerini savunmaktadırlar.³⁵

1.1.2.6. Devletin Başarısızlığı Teorisi

Kamu Tercihi Teorisinin inceleme alanlarından birini oluşturan “Devletin Başarısızlığı Teorisi” aynı zamanda “Piyasa Dışı Başarısızlık Teorisi” olarak da bilinir. Devletin ekonomiye yaptığı müdahalelerin ve iktisadi düzenlemelerin olumsuz sonuçlarını ortaya koymaktadır. Devletin başarısızlığına yol açan faktörlere bakacak olursak³⁶;

✓ **Politik Tam Rekabetin Olmaması** : Plüralist demokratik rejimlerin uygulanmadığı veya seçim rekabetinin yaşanmadığı otokratik rejimlerde toplum tercihlerine dayalı olmayan kamusal mal ve hizmetler üretilebilir. Seçim rekabetinin yaşandığı rejimlerde de bazı nedenlerle devletin başarısızlığı söz konusu olabilir: Depolitizasyon (seçmenlerin bilinçli devlet politikalarıyla politikadan uzaklaştırılmaları, seçmenlerin siyasi şeffaflıktan kaçınılan bir politik arena ortamı yüzünden ekonomik gelişmelerden habersiz bırakılmaları veya eksik yahut yanlış bilgilendirilmeleri, seçmenlere karışık (aşırı) bilgi yüklemesi yapılarak politikadan soğutulmaları, ya karakteristik sebeplerle yahut bilgi edinme maliyetlerinin yüksekliği şeklinde ortaya konulabilecek iktisadi nedenlerle seçmenlerin siyasete ilgisiz kalmaları ve eksik enformasyon neticesinde rasyonel tercihlerde bulunamama gibi.

✓ **Politik Miyopluk** : Uzağı görememe etkisi (shortsightedness effect) olarak adlandırılan bu faktör, iktidarların “en iyi politika seçimi kazandıracak politikalar” mantığıyla hareket etmelerine bağlı olarak seçmenlere kısa vadede fayda sağlayacak politikalar uygulamaları anlamına gelir.

✓ **Kamusal Güç ve Yetki Dağılımındaki Dengesizlik** : Piyasada gelir ve servet dağılımındaki adaletsizlik gibi kamu kesiminde de güç ve yetki adaletsizliği

³⁵Coşkun Can Aktan, **Siyasal Süreçte Bürokrasi**, <http://www.canaktan.org/politika/siyasal-surec/burokrasi.htm>, (Erişim Tarihi: 24. 09. 2013)

³⁶Coşkun Can Aktan, **Devletin Büyümesi ve Devletin Başarısızlığının Anatomisi, Modern Politik İktisat Kamu Tercihi**, (Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, ss. 73 - 78

karşımıza çıkabilmektedir. Kamu kesimindeki merkezîyetçi yapı, erkler ayrılığına uygun olmayan kamu yönetimi ve hükümetin gücü kendi elinde toplaması, yürütme organı içinde lider diktası anlayışı buna neden olabilir.

✓ **Hizmet Kayırmacılığı** : Siyasi iktidara mensup bakan ve milletvekilleri ekonomik (bütçe) kaynaklarını seçimleri yeniden kazanabilmek için kendi seçim bölgelerine kaydırabilirler.

✓ **Politik Negatif Ölçek Ekonomileri** : Özellikle Kitlerin devamlı ya da genelde ve büyük çapta zarar etmeleri kamu kesiminde politik negatif içsel ekonomilerin varlığına delildir. Ayrıca ister merkezi ister mahalli idareler olsun, kamu sektöründe aşırı büyüme israf, yağmacılık gibi olumsuz sonuçları da beraberinde getirecektir. Kamusal üretim çıktılarının etkinliği azalacaktır.

✓ **Politik Dışsal Ekonomiler** : Hizmet kayırmacılığına paralel bir anlayışla siyasal iktidar, gerek parti üyelerini gerekse yandaşlarını kollar ve gözetir. Yani kollamacı siyaset yaparak türev dışsallıklar (önceden tahmin edilemeyen etkiler) yaratılabilir. Politik yahut türev dışsallıklar rant yaratıp rant dağıtma faaliyetlerine yani rant ekonomisine neden olmaktadır. Tüm bu bahsedilen unsurlar bilhassa politik miyopluk, kamusal güç ve yetkilerin dengesiz dağıtılması, hizmet kayırmacılığı, türev dışsallıklar ve negatif politik içsel ekonomiler; politikada gereksiz ve aşırı harcamalara neden olmaktadır. Nihayetinde piyasa işleyişinin aksine siyasi aktörler başkalarının paralarını harcayarak fayda elde ederler. Dolayısıyla kendi paralarını harcarken olduğu gibi bir hassasiyet göstermezler. Hem kamu hem piyasa ekonomilerinde bireyler başkasının parasını kendi için de harcayabilir. Bu durumda da israf söz konusu olabilir. Ancak genel kanı kamu ekonomisinde (başkasının parasının başkası için harcanması durumu) israfın daha yaygın olacağıdır.

1.1.3. Normatif Kamu Tercihi Teorisi

Normatif Kamu Tercihi Teorisi; bireysel tercihlerin nasıl kollektif hale getirilebileceğini ele alır. Yani rasyonel (optimal = ideal) oylama yöntemleri normatif kamu tercihinin ilgi alanına girer. Politik kurumların siyasi karar alma sürecinde nasıl daha iyi işleyebileceği tartışılmaktadır. Normatif Kamu Tercihi'nin literatüre kazandırdığı iki temel katkı vardır: Bunlardan birincisi 'Optimal Oylama

Kuralı Yaklaşımı”, diğeri “Anayasal (Politik) İktisat” tır. Optimal Oylama Kuralı Yaklaşımı’na göre, uygulanması ütöpik olan oybirliğı kuralı dışında hangi kuralların uygulanabileceğı araştırılmaktadır. Basit çoğunluk kuralının da en az üç alternatifli oylama mekanizmalarında yaratacağı etkinsizlik sebebiyle Buchanan ve Tullock tarafından “optimal çoğunluk kuralı” getirilmiştir. Optimal çoğunluk da ancak optimal maliyetler belirlenerek tespit edilebilir. Karar alınan konunun ve seçmenlerin niteliğine göre karar alma sürecinde ortaya çıkabilecek maliyetler değışkenlik göstereceğinden optimal oylama kuralı ve doğal olarak optimal maliyet tespiti yapmak oldukça güçtür. Anayasal yeniden yapılanma da denilen ve Sosyal Sözleşme Teorisi’ni de savunan Anayasal (Politik) İktisat, 19. ve 20. Yüzyıldaki devletçilik anlayışına karşı 18. Yüzyıl bakış açısına dönüşü simgelemektedir. 18. Yüzyıl anlayışı, politikacıların yetkilerine gem (ket) vurmak şeklinde idi. Ayrıca Wicksell’in ortaya koyduğu; mali konulardaki hükümet kararlarının kaliteli çoğunluk kuralına göre alınması anlayışı, Buchanan tarafından geliştirilerek her türlü hükümet kararlarında uygulanabilir kılınmıştır. Ayrıca hükümetlerin günlük faaliyetlerinin yürütülmesine yönelik yasama organında alınacak kararlarda olduğu gibi anayasal reformlarda da kaliteli çoğunluk kuralı geçerli olmalıdır. Ancak bazı teorisyenlere göre de anayasal düzeyde kararlar alınırken oybirliğı şeklinde bir uzlaşının olması gerekir. Bu sayede sosyal sözleşmeye tam manasıyla uygun bir anayasa hazırlanabilecektir.³⁷

1.2. ANAYASAL İKTİSAT

Daha önce de belirtildiğı üzere Anayasal İktisat ve Kamu Tercihi Teorisi birbirinden kopuk kavramlar değildir. Anayasal İktisat, Kamu Tercihi Teorisi’nin alt disiplini olarak kabul edilmektedir. Yani Anayasal İktisadın Kamu Tercihi Teorisi’nden doğduğunu ifade edebiliriz.

³⁷Aktan, Dileyici, **Kamu Tercihi İktisadına Giriş**, ss. 29 - 31

1.2.1. Anayasal İktisat'ın Tanımı, Kapsamı ve Gelişimi

Anayasal İktisat'ı daha iyi anlayabilmek adına öncelikle kısaca **hukuk ve iktisat disiplinleri arasındaki ilişkiye** atıfta bulunmak yerinde olacaktır. Sosyal düzen bir oyun olarak ele alınırsa bu düzenin sağlanabilmesi için gerekli olan oyunun kurallarına "hukuk" denir. Sosyal düzen içerisinde yer alan iktisadi faaliyetler ise "ekonomi" adı verilen bir mübadele sürecini belirtir. Hukuk ve iktisat alanında kurulan disiplinler arası bağ 1776 yılında Adam Smith'in yazdığı "Milletlerin Zenginliği" adlı eser ve 1782 ve 1789 yıllarında Jeremy Bentham tarafından yayımlanan yasama ve faydacılık konusu temelli çalışmalara kadar tarihsel açıdan geri planda ele alınabilir. Ronald Coase, George Stigler, Henry Simon, James M. Buchanan, Gordon Tullock, Douglas North gibi yazarlar da hukuk ve iktisat arasındaki ilişkiye yönelik çalışmalar ortaya koymuşlardır. Hukuk ve iktisat yaklaşımında temelde iki konu üzerinde analizler yapılmaya çalışılmaktadır. Birincisi pozitif boyutu olan hukuk kurallarının ekonomik analizi (mevcut hukuk kurallarının fayda maliyet analizleri yapılmaktadır), diğeri normatif boyutu olan ekonomik hayata müdahale edecek hukuk kurallarının analizidir. Hukuk ve iktisat yaklaşımı, hukuki kurumları ve hukuk kurallarını ekonomik sistemin değişkenlerinden biri kabul eder. Şöyle ki; hukuk kurallarının oluşum süreçleri ve yapıları, bunların ekonomik etkileri ile beraber hukuki kurumlarda meydana gelecek değişmelerin ekonomik sistemlerdeki diğeri ekonomik değişkenler üzerinde yaratacağı etkileri (değişiklikleri) incelemektedir. Hukuk ve İktisat Yaklaşımı'nın temel kavramlarının başında **Fayda Esası** gelmektedir. Fayda felsefesi Jeremy Bentham ve James Mill tarafından geliştirilmiştir. Bireyler kendilerine haz veren şeyleri isterken elem veren şeylerden kaçınacaktır. İşte hukukun temel vazifesi de faydacılık felsefesine göre toplumsal mutluluğu maksimize etmektir. Özellikle başta Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo başta olmak üzere liberal iktisatçılar tarafından destek gören fayda esası, Klasik İktisat Yaklaşımı içerisinde kendisine "laissez faire ilkesi" şeklinde yer edinmiştir. Ayrıca hukuk ve iktisat yaklaşımında bireylerin rasyonel olduğu kabul edilmektedir. Çünkü bir bakıma bu fayda esasının doğal bir sonucu olarak karşımıza özel çıkar maksimizasyonu olan **Rasyonalite Esası** çıkmaktadır. Bireyler herhangi bir hukuksal düzenleme karşısında rasyonel davranarak kendilerine en uygun

ekonomik şartlarda faaliyetlerini gerçekleştireceklerdir. **Fiyat Esası**, bireylerin yapılan hukuki düzenlemeler neticesinde bazı ekonomik faaliyetleri gerçekleştirip gerçekleştirmeyeceklerine karar verirken fiyat teorisi çerçevesinde bir değerlendirme yaparak karar vermeleri ile alakalı bir kavramdır. Nasıl ki fiyat, malların arz ve talebinde değişikliğe neden oluyorsa, benzer olarak ekonomik faaliyetlerin yapılıp yapılmayacağı konusunda da ciddi etki alanına sahiptir. Hukuk ve İktisat Yaklaşımı'ndaki **Ekonomik Etkinlik Esası**, Kaldor – Hicks etkinlik analizi ile alakalıdır. Yapılan bir hukuki düzenleme toplumun genel refahında bir artışa neden oluyorsa etkindir, tersi durumda etkin değildir. Hukuki düzenlemeden fayda elde edenlerin kazandıkları toplam faydaların, düzenleme sonrası maliyet yüklenenlerin yükledikleri toplam maliyetlerinden fazla olması gerekmektedir. Bu şartlar altında ikinci aşamada pareto iyileştirme noktasında Pareto etkinlikten bahsedilebilir. Sonuç olarak Hukuk ve İktisat Yaklaşımı'nda pareto etkinlik saf dışı bırakılmamakta ancak Kaldor - Hicks etkinliği daha ön planda tutulmakta hatta temel teşkil etmektedir. Yapılan hukuki düzenlemelerin pareto iyileştirmeyi sağlamaları durumunda o hukuki düzenlemelerin de etkin olduğu söylenebilir.³⁸

Buna göre Anayasal İktisat'ın kurucularından olan James Buchanan'a göre Anayasal İktisat'ın üç temel varsayımı vardır. Bunlar 'metodolojik bireysellik', 'homo economicus' ve 'mübadecilik' şeklinde sıralanır. Metodolojik bireysellik ferdiyetçilik olarak da bilinir, sadece bireylerin seçim yapabildiğini ve davranış sergileyebildiğini savunur. Toplumsal büyüklükler karar alıp hareket edemez. Toplumsal tercihler, bireysel tercihler şeklinde oluşan büyüklüklerdir. Homo economicus ise rasyonel insan demektir. Bireyler tüm kararlarında faydalarını maksimize etmeye çalışır. Bireyler kendi çıkarları için çalışırken bir taraftan toplumsal faydanın da yaratılabileceği bir sistem oluşturulması arzulanmaktadır. Politik katalaksi ise mübadele yaklaşımı olarak bilinir. Catallaxy dediğimiz bu varsayıma göre, bireyler piyasa işleyişinde fiyat mekanizmasıyla nasıl bir değişim ilişkisi içindeyse kamusal mal ve hizmetlere olan taleplerini dile getirirken de bu kez politikalar aracılığıyla kendilerini değişim ilişkisi içinde bulurlar. Politik arenada da bireysel çıkarlar mevcuttur. Bireysel çıkarların olmadığı yerde toplumsal çıkarlardan

³⁸Coşkun Can Aktan ve Tarık Vural, **Hukuk Ve İktisat Yaklaşımı, Modern Politik İktisat Kamu Tercih**, ((Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, ss. 39 -42.

söz edilemez.³⁹ Homo economicus varsayımı, Anayasal İktisadın doğuş gerekçesi ile bağlantılı bir varsayım olmakla birlikte, bireysel ve toplumsal faydanın nasıl birlikte sağlanabileceği ile ilgili çeşitli çözüm yollarının gündemden düşmemesini sağlayan temel Anayasal İktisadi varsayımdır demek mümkündür. Temellerinde metodolojik bireyselliğin yattığı ‘homo economicus’ ve ‘politik katalaksi’ varsayımları incelendiğinde Anayasal İktisatçılar aslında Kamu Tercih Teorisi’nin; kamu ekonomisinde normalde toplumsal faydanın ön planda olması gerekirken, gerçekte özel faydanın ön planda olduğunu kabul ettiğini varsaymaktadırlar. Son zamanlarda Kamu Tercih Teorisyenleri tarafından yapılan araştırmalara göre bireysel tercihlerden toplumsal tercihlere ulaşılmasının önünde bazı seçim sistemi kaynaklı bazı engeller olduğu tespit edilmiştir. Bu engeller ‘‘Oy Haklarının Sınırlandırılması’’ ve ‘‘Baraj Sistemi’’ olarak açıklanmıştır. Oy haklarının sınırlandırılmasına örnek olarak okuma yazma bilmeyenler veya belli bir yaşın altındakilerin oy kullanmaması verilebilir. Mesela Türkiye’de de 1982 Anayasası madde 67 incelenirse; on sekiz yaşın altındaki kişilerin, ceza infaz kurumlarında hükümlü olanların, silah altında er erbaş olanların oy kullanamayacağı görülmektedir. Ülke çapında veya seçim bölgesi itibariyle uygulanabilen baraj sisteminde yeterli oyu almamış partiler meclise giremez. Dolayısıyla meclisteki partilerin toplumun tümünün tercihlerini yansıttığını söylememiz doğru olmaz.⁴⁰

Rasyonel insan veya ekonomik insan olmanın doğal bir sonucu olarak öyle dönemler gelir ki, siyasi karar alma mekanizması aktörlerinin çıkarları çatışır duruma gelebilir. Bu tip durumlarla özellikle seçim dönemlerinde uygulanan popülist politikalar yani iktisadi ve konjonktürel gerçeklerden uzak, oy merkezli politikalar (gider arttırıcı, gelir azaltıcı, borç arttırıcı maliye politikaları; genişlemeci para politikaları, hizmet kayırmacılığı, verimsiz transfer harcamaları gibi) sonucu karşılaşmaktadır. Çünkü bu tip politik kararlar sonucu topluma önemli ölçüde sosyal ve ekonomik maliyetler yüklenebilmektedir. Bu aşamada kurallı (mali) politikaların önemi bir kez daha anlaşılmaktadır.⁴¹

³⁹Savaş, (İktisat’ın Tarihi), ss. 1016 - 1017

⁴⁰Ünlükaplan, s. 30 - 31

⁴¹Özdurak, s. 172

İktisat okulları içinde Anayasal İktisat'ın Klasik İktisatçılara daha yakın bir tutum sergilediğini söyleyebiliriz. Çünkü bireyler Klasik ekolde de homo economicus kabul ediliyordu. İktisadi açıdan toplumsal refahın artırılması yani kollektif faydanın yaratılması adına bireysel çıkarlar piyasa adı verilen kurumda piyasa kurallarıyla sosyal çıkarlara uygun hale getiriliyordu. Bu dönüşüm süreci liberallerin tabiriyle fiyat mekanizması olan "invisible hand-görünmez el" ile gerçekleştiriliyordu. Benzer olarak Anayasal İktisatçılar da bireysel çıkarları kollektif hale dönüştürecek kurumsal yapıları incelemişlerdir.⁴² Ayrıca her iki ekol de müdahaleci devlet anlayışına karşı çıkmakla birbirlerine bir başka noktadan daha yakınlık kurmaktadır. Ancak Anayasal İktisat ile Klasik İktisat arasında ufak bir nüans farkı da vardır. Klasik ekol bilindiği üzere ekonomide dengenin kendiliğinden olduğunu yani piyasa işleyişinin kendi haline bırakıldığında otomatik olarak etkinlik yaratacağını savunuyordu. Ancak o zaman uygulanan mali politikalara veya kamu politikalarına sosyal rızanın gösterileceğini kabul ediyorlardı. Oysa Knutt Wicksell Anayasal İktisadın önemli temsilcilerinden biri olarak oylamalarda pareto etkinliğin sağlanması kuralı (oybirliği ilkesi) yerine ortaya attığı "Wicksellian Etkinlik Kuralı" ile Buchanan'ı da etkilemiştir. Wicksellian Etkinlik Kuralı'na göre, mali kararlar (politikalar) kamu tercihinde bulunan seçmenlerce belirleniyorsa mevcut kural ve kurumlar aracılığıyla toplumun tüm bireyleri politikalardan memnun edilebilir. Dolayısıyla Anayasal İktisat'a göre, etkinlik toplumsal rızadan sonra sağlanabilir. Bu sebeple Anayasal İktisat, Wicksellian Politik İktisat olarak da adlandırılmaktadır.⁴³

Anayasal İktisat yaklaşımının Freiburg Okulu ile de benzer ve ondan ayrılan yanı vardır. Benzer yan her iki ekolde de bir anayasal düzenlemeye ihtiyaç duyulduğunun kabul edilmesidir. Ayrıldıkları nokta ise, Anayasal İktisat'ta anayasal düzene devletin gücünün sınırlandırılması suretiyle kamu ekonomisinin düzen içinde işlemesi amaçlanmakta iken; Freiburg Okulu devletin güçlendirilmesi ve rekabet

⁴²E.A. Güvel, "Demokrasi, Piyasa Ekonomisi ve Liberal Düşünce Geleneği", Güz Yayınları, s. 112 den aktaran Mustafa Sakal ve Elif Ayşe Şahin, "Anayasal İktisat Teorisi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 1, 2009, s. 83

⁴³ <http://encyclo.findlaw.com/0610book.pdf> den aktaran Sakal ve Şahin, s. 84 - 85

kurallarının oluşturulması suretiyle kamu ve piyasa ekonomilerinin düzen içinde işlemesi amacıyla anayasal düzenlemeleri destekliyor olmasıdır.⁴⁴

Anayasal İktisat'ın kurucusu olan James M. Buchanan Anayasal İktisat konusunu dar ve geniş anlamda ele almaktadır. Dar anlamda Anayasal İktisat'ın Neo Klasik İktisat'ın kapsamını genişletmeye çalıştığını savunan Buchanan, geniş anlamda ele alınacak olan Anayasal İktisat'ın Hukuk ve İktisat Yaklaşımı ile bağdaştığını düşünmektedir. Bu görüşünü ise geniş anlamdaki Anayasal İktisat'ı **“Yeni Politik İktisat”** şeklinde tanıtarak dile getirmektedir. Aslında Yeni Politik İktisat Anayasal İktisat'tan daha geniş bir inceleme alanına sahiptir ve aralarındaki ilişki Kamu Tercih Teorisi – Anayasal İktisat arasındaki ilişkiye benzemektedir diyebiliriz. Yeni Politik İktisat bazı alt disiplinlerin bileşkesi ile yorumlanmıştır. Bu alt disiplinler beş başlık altında incelenmektedir: (a) Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal İktisat, (b) Mülkiyet Hakları İktisadi, (c) Hukukun İktisadi Analizi, (d) Düzenlemenin Politik İktisadi, (e) Kurumcu İktisat Yaklaşımı.⁴⁵

Anayasal İktisat açıklamalarına karar almanın iki aşaması olduğu ile başlar. Birisi “işlemsel aşama” iken, diğeri “anayasal aşama”dır. İşlemsel aşamada önceden var olan kurallar topluluğu çerçevesinde verilen kararlar incelenmektedir. Anayasal aşamada oyunun kurallarının belirlendiği daha üst düzey kararlar alınmakta yahut idari, ekonomik, sosyal ve hukuki boyutu olan değişiklikler yapılmaktadır. Anayasal kararlar kaynakların elde edilmesi ve dağılımı ile ilgili geleceğe yönelik işlemsel kararların alınacağı kuralları belirlemektedir. Anayasal tercihlerin adaletli bir karar alma ve uygulama platformu yarattığı kabul edilmektedir. Çünkü bireyler politik karar alma mekanizmasının işlemsel aşamasında kendi çıkarları doğrultusunda kararlar alabilirler yani oy verecekleri kurallar konusunda taraflı davranabileceklerdir. İşte anayasaların tarafsızlığı da buradan ileri gelmektedir. Karar verici konumundaki bireyler hangi belirli bireylerin sonuçta kurallardan fayda sağlayacağını bilmemektedir. Anayasal kurallar hem oyunun kurallarını tarafsız şekilde belirler hem de her bireyi diğer bireylerin nasıl davranacaklarına yönelik bilgilendirir. Bu sayede bireylerin karar alıp uygulamalarının neden olacağı

⁴⁴Mustafa Sakal, **Anayasal Bütçe Reformunun Esasları**, Gazi Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, s. 55 ten aktaran Sakal ve Şahin, s. 87

⁴⁵James Buchanan, **Anayasal İktisat, Kamu Tercih ve Anayasal İktisat**, (Ed. Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan), İzmir, 1991, s. 283

maliyetlerde de azalmalar meydana gelebilecektir. Anayasal İktisatçılar sonuç değil, kural muhafazakarları olduklarını dile getirmektedirler. Kuralların sıklıkla değil, nadiren değiştirilmesine sıcak bakarlar ve kural değişikliklerine bağlı olarak sonuçlarda meydana gelecek radikal değişikliklere de tamamen karşı değildirlir. Çünkü etkin kuralların oluşması için bu kuralların hem toplumun geneli hatta tümü tarafından bilinip benimsenmesi gerektiğini hem de sık sık değiştirilmemesi gerektiğini savunurlar. Anayasal İktisatçılar, kuralların işlemsel karar alımını sağlayabilmelerinin yanında ayrıca bireylerin birbirleriyle başarılı şekilde iletişim kurmalarını da sağlaması gerektiğini savunmaktadır. Bu iletişim kurumsal düzenlemelere bağlı şekillenecektir ve bir ülkede refah artışının sınırlı olması konusu, sadece kıt kaynaklara göre açıklanamaz. Kıt kaynaklar bu konuda önemli ama tek başına yeterli bir madde değildir. İlaveten sınırlı kurumsal düzenlemelerin varlığı da bunda etkilidir. Sınırlı kurumsal düzenlemeler, nüfusun yoğun olduğu kompleks toplumlarda refahın sınırlı artışı ile ilgili önem arz eder. Başka bir deyişle; kompleks toplumlarda refah artışındaki sınırlılık, kıt kaynakların etkin kullanımı ve dağılımını sağlayacak sağlıklı kurumsal kuralların eksikliğinden kaynaklanmaktadır.⁴⁶

Anayasal sınırlar içinde demokratik rejimin nasıl sürdürülebileceği konusu literatürün önemli çalışma alanlarından birini oluşturmaktadır.” Anayasal Demokrasi” kavramının önemi, bireylerin kanuni (politik) eşitlikleri ile anayasal yaptırımlara dayalı olarak uygulamaya konulabilen her vatandaşın devlet zorlamasından özgür olmaları birbirlerinden bağımsız değildir. Bu yüzden demokrasi kavramı uygulamada gerek seçmenler gerekse bilhassa siyasetçiler tarafından eksik / yanlış yorumlanmaktadır. Buchanan bu sebeple “Anayasal Demokrasi” kavramında anayasanın demokrasinin önünde yer aldığına dikkat çeker. Yani her ikisinin de önemli olduğunun altını çizerek, anayasasız bir demokrasinin anlamsız olacağına ve sıralama itibarıyla anayasaların demokrasilere nazaran bir parça daha önem arz ettiğine işaret eder. Demokrasinin önemini de anti demokratik ekono - politik düzenlerde bireysel otonominin hayatın ekonomik ve idari işleyişi açısından daha baskın hale gelmesi riskine dayandırmaktadır. “Anayasal Demokrasi”nin kavramsal

⁴⁶David B. Johnson, “Anayasal İktisat,” çev. Hayal Ayça Şimşek, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı: 2, 2001, ss. 108 - 112

önemini bu şekilde ortaya koyan Buchanan, bu kavramın ortaya çıkışını ise komünizmi benimsemiş ülkelerin 1990ların başlarında gerçekleştirdikleri reformların arka planını oluşturan reform amaçlarına bağlamaktadır. Reformistler reform amaçlarını demokrasinin tanımlanması amaçlı “politik reorganizasyon” ve pazar ekonomisinin tanımlanması amaçlı “ekonomik reorganizasyon” şeklinde ikiye ayırmışlardı. Daha doğrusu ayırma gereği duydular. Çünkü bireyler komünist otoriter (totaliter) kurallar altında bir dönem sonra artık hayatlarını şekillendirecek kararlar alınırken aktif rol alma ihtiyacı duymaya başlamışlardı. Bununla beraber ekonomik değer yaratmak amacıyla girişilen emir kontrol kurumlarının ekonomik başarısızlığını gözlemlemiştiler. Tam bu noktada Buchanan, pazar ekonomisinin etkin işleyebilmesi için demokratik otoritenin sınırlandırılması gerektiğini savunmuştur. Nihayetinde transformasyon sürecine paralel olarak üretim kaynakları üzerinde mülkiyet devlet sahipliğinden kurtarılıp özel ve özel olmayan sahiplik diye kendi içinde ikiye ayrılacaktı. Yani Pazar ekonomisinin politik fonksiyonu ortaya konduktan sonra ekonomik boyutu ortaya çıkacak ve bu boyutun etkinliği ise, politik fonksiyonun ve tabii olarak hükümet faaliyetlerinin gereği olarak kamu politikaları (iktidar icraatları) için genel bir çerçevenin mevcudiyetine göre değişiklik gösterecekti. Kaldı ki hükümetlerin varlığı bir taraftan bu tarz çerçevelerin oluşturulmasında pratik kolaylık sağlamaktadır. Bu çerçevede sıradan politikaların anayasal politikalara göre yürütüldüğünü söylememiz yanlış olmayacaktır. Anayasal politikaların sıradan (alt düzey = kural içi) politikalara getirdiği sınırlamaların, hükümetlerin faaliyetleri arasındaki boşlukları dikkate alarak oluşturulduğu varsayılmaktadır. Çünkü hükümet politikalarının sadece seçmenlerin beklentilerine göre yönlendirilmediği gerçeği dikkate alınmalıdır. Anayasal kurallar, yasal – politik – ekonomik düzende öngörülebilirliğin (kararlılığın) sağlanması suretiyle ekonomik durgunluk ve bireysel özgürlüklere müdahalelerle mücadele edilmesi açısından önem taşır. Esasen kural içi politikalar anayasal kurallara “kesin” bağlı yahut uygun olmalıdır; fakat gereken hallerde anayasal kurallarda yapılacak değişiklikler söz konusu olursa anayasal kurallara “yarı kalıcı” gözüyle bakılmalıdır. En genel şekliyle demokratikleşme anayasal ve / veya sıradan politikalara referans olabilir. Buchanan tarafından anayasal kurallar kavramı, yapısal parametrelerin seçildiği prosedürler olarak tanımlanır. Kollektif sonuçlar üzerindeki etkinin son eşitliği

olarak tanımlanan demokrasi; yapısal parametrelerin seçildiği prosedürleri karakterize edebilir. Elbette anayasal kurallar, demokrasi ile olduğu kadar demokrasi dışı uygulamalarla da seçilebilmektedir. Bu üst düzey kuralların devrim veya müzakere yollarıyla ya da yazılı yahut yazısız olmaları konularıyla Anayasal İktisat çok ilgilenmez. Demokrasi dışı yöntemlerle ortaya konan anayasalara örnek olarak ‘‘Japon McArthur Anayasası’’ örnek verilebilir. Bu tür anayasalarda üst düzey kurallar, kural içi politikaların işletilmesi sonucunda bireylere belirli kazançlar üzerinden eşit faydalar sağlamayı taahhüt / garanti eder. Buchanan yarı kalıcı kuralların varlığı sayesinde, seçilecek dönemler arasında (anayasal reform dönemleri) vatandaşların sıradan politikaların etkilerini kıyaslayabileceklerini savunmuştur. Politik eşitlik, normatif demokratik ideal olarak karşımıza çıkmaktadır. Etkin demokratik anayasal politikalar hem katılımcılar hem de dönemler üzerinde etkili olmaktadır. Dolayısıyla normatif temelli ideal (politik) eşitliğin geçici mahiyette olduğu ve anayasal politikaların kural içi olarak da tabir edilen sıradan politikalara nazaran daha büyük çapta gerçekleşeceği iddia edilmektedir.⁴⁷

Anayasal İktisat temelinde liberal demokrasi olan ve kişilerin başta ekonomik olmak üzere tüm haklarının anayasal düzeyde korunmasını, çıkar çevreleri ile politikacı – bürokrat arasındaki zincirlerin kırılmasını, ekonomide piyasa temelli yeniden yapılanmanın gerçekleşmesi gerektiğini savunan ABD kökenli bir iktisat ekolüdür. Çoğunlukların hakları ne kadar önemliyse en az o kadar da azınlıkların hakları önemlidir. Azınlıklar etnik, dinsel, ekonomik olabileceği gibi mecliste temsil edilen veya edilmeyen şekilde de değerlendirilebilir. Liberal demokrasideki temel anlayış ‘‘insan’’dır. İnsan olmanın gereği olarak bireyler, bazı amaçlara sahiptir ve bu amaçlar doğrultusunda çevresini değiştirmek isterler. ‘‘Toplum’’ ise soyut bir kavramdır. Toplum bireylerden üstün kılınamaz. Toplumsal çıkar, amaç, değer ya da ortak iyi bireylerin çıkarlarından bağımsız değildir.⁴⁸ Burada bahsi geçen ‘‘hak’’ kavramının pozitif ve negatif boyutu vardır. Negatif haklar, devletin bireylere bahsettiği haklar değildir. Yaşama hakkı, başkalarına karşı direnme hakkı gibi haklar negatif haklara örnektir. Bizi ilgilendiren kısım pozitif haklardır. Pozitif haklar,

⁴⁷James M. Buchanan, ‘‘Anayasal Sınırlar İçinde Demokrasi’’, çev. İrfan Kalpalı, **Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 3, 2001, ss. 179 - 183

⁴⁸M. Umur Tosun, **Mali Sorunlara Yeni Bir Yaklaşım: Anayasal İktisat Teorisi**, <http://www.ekodialog.com/Makaleler/anayasal-iktisat-teorisi.html>, (Erişim Tarihi. 24. 09. 2013)

bizzat devletin vatandaşlara sağladığı haklardır. Sosyal güvenlik, eğitim hakkı gibi haklar örnek verilebilir. Pozitif haklar devlete bazı görev ve sorumluluklar yükler. Ekonomik ve sosyal hakların tamamı diyebileceğimiz pozitif haklar devletin işlevselliğini artırır. Bu da bireylerin özgürlük alanlarının tehlikeye girmesine yol açacaktır. Esasen liberalizm, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunduğu bir sosyal düzendir. Özgürlük ise ekonomik ve siyasi boyutu olan bir konudur.⁴⁹ Anayasal İktisat aynı zamanda insanların özel hayattaki çıkarıcı ve faydacı yaklaşımın kamusal alanda da devam ettiğini ortaya koyar.⁵⁰ Bireysellik kendi başına bir değerdir. O nedenle bireylere hükümet kaynaklı veya hükümet dışı gelebilecek her türlü engel veya müdahalenin kısıtlanması gerekir. Çünkü herkesin kendine göre değer yargıları vardır. Dolayısıyla insanlara ‘’ortak iyi’’ anlayışının dayatılmaması gerekir. Hukuk sistemi de bireylere etkin faaliyetlerde bulunabilecekleri hareket alanı belirlemelidir. Bu genel çerçeve içerisinde bireyler rasyonel hareket ederek özel ekonomide olduğu gibi kamu ekonomisinde de azalan marjinal ikame hadlerine göre hareket edecek ve nasıl ki piyasa ekonomisinde özel mal ve hizmetleri öncelik sırasına koyuyordusa, kamu ekonomisinde de kamusal mal ve hizmetlere taleplerini sıralayacaktır. Ancak piyasa sürecinden farklı olarak siyasi karar alma sürecinde bireylerin davranışları ile bu davranışların sonuçları arasında birebir eşleşme olmadığı görülecektir. Çünkü bireyler siyasi tercihlerinin maliyetini ve kendilerine faydalarını tahmin etseler bile asla özel ekonomideki gibi net bilemezler. Ayrıca bireyler politik arenada da menfaatlerinin peşinden gidecekleri için politik ilişkilerin de piyasa mekanizmasındaki ilişkiler gibi gönüllülük esasına göre yürütülmesi gerekir. Ancak o zaman yasal ve anayasal kurallar oluşturulabilir veya reform çalışmaları gerçekleştirilebilir.⁵¹ Gerçekleştirilecek reform çalışmaları minimal devlet eksenli çalışmalar olacak olup yatay kuvvetler ayrılığı (yasama, yürütme, yargı bağımsızlığı) ile dikey kuvvetler ayrılığı (merkezi ve mahalli idareler arasında hizmet ve gelir bölüşümünün yapılması) ilkelerinin de mutlaka korunmasını sağlamalıdır. Siyasi gücün sınırlandırılması hususunda anayasa anahtar role sahip olup bu rol gereği klasik

⁴⁹Coşkun Can Aktan, **Yirmi Birinci Yüzyıl İçin Yeni Toplumsal Sözleşme**, T Yayınları, 1994, ss. 8, 12, 16

⁵⁰Sakal, *Kitapçı*, s. 39

⁵¹M. Umur Tosun, **Mali Sorunlara Yeni Bir Yaklaşım: Anayasal İktisat Teorisi**, <http://www.ekodialog.com/Makaleler/anayasal-iktisat-teorisi.html>, (Erişim Tarihi. 24. 09. 2013)

anayasalar, nitelik değiştirip çağdaş anayasalar haline gelmişlerdir. Çünkü klasik anayasalarda sadece ülkenin siyasi yapısı ve devlet organlarının görev ve fonksiyonları temel siyasi hak ve özgürlüklerle birlikte açıklanıyordu. Oysa çağdaş anayasalarda ülkenin ekonomik istikrarına doğrudan etki edecek hükümlere de yer verilmektedir.⁵² Çağdaş anayasa ve sözleşmecî anayasa ya da yapısalcı rasyonalizm gibi kavramları iktisat ve hukuk literatürüne kazandıran Anayasal İktisat'ın, politik ve ekonomik birimlerin tercih ve faaliyetlerini kısıtlayan (yönlendiren) yasal, kurumsal ve anayasal kuralların işleyişine yönelik normatif öneriler ortaya koymaya çalışan bir disiplin olarak tanımlanması mümkündür.⁵³

Anayasal İktisat, Refah Teorisi veya Refah İktisadının ana çalışma konusu olan "Sosyal Refah Fonksiyonu"nun nasıl belirleneceği yani belirlenmesi gerektiği ile ilgilidir. Bunun için sırasıyla 1938 yılında Henry Bergson ve 1951 yılında Kenneth Arrow bireysel tercihlerden toplumsal tercihlere nasıl ulaşılacağı ile ilgilenmişlerdir. Bu çalışmalardan ilham alan bir başka anayasal iktisatçı Duncan Black ise "oylama mekanizması"nın araç olduğu bir model yaratarak adeta daha önce teorik bazda yürütölen araştırmalara yavaş yavaş pratik boyut da kazandırmaya başlamıştır. Kısacası Black, alternatif oylama metotları veya seçim yöntemleriyle kollektif seçimlerin (toplumsal kararların) nasıl alınacağı üzerine odaklanmıştır.⁵⁴ Bu çerçevede oluşturulan çağdaş iktisadi yaklaşımlar; iktisat teorisi kurallarını politik yaşama uygulayan, öncölüğünü James Buchanan'ın yaptığı kamu tercihi yaklaşımını Anayasal İktisat'a bir kaynak yapmıştır.⁵⁵

Herkesin kabul ettiği üzere 2. Dünya Savaşı sonrası gündeme gelen Anayasal İktisat, "Devletin Başarısızlığı Teorisi" üzerine inşa edilmiştir. Bu aşamada şu soru akıllara gelebilir. "Devletin Başarısızlığı Teorisi" niçin 2. Dünya Savaşı sonrası ortaya atılmıştır? Çünkü savaş sonrası dönemde ABD ekonomisinin 1946 – 1974 yılları arasındaki bütçe verileri incelendiğinde özellikle harcamalarda ciddi yükselmeler meydana geldiği tespit edilmiştir. O sebeple de Anayasal İktisat'ın tohumlarının ABD'de atıldığı kabul edilmektedir. Sorunun ilk başta sadece kamu

⁵²Aktan, s. 20, 21, 25

⁵³Ekři, ss. 62

⁵⁴Vural Savaş, **İktisatın Tarihi**, Siyasal Kitabevi, 5. Baskı, Ankara, 2007, s. 1009

⁵⁵Önder Perçin, "Ekonomi Hukuku: Hukukun Sınıflandırılmasında Paradigma Kayması", **Ankara Üniversitesi Hukuk Faköltesi Dergisi**, Sayı 59/2, 2010, s. 286

maliyesi ile alakalı bir sorun olduğu sanılsa da zamanla konunun gayri iktisadi (siyasi ve etik) boyutlarının da olduğu üzerinde fikir birliğine varılmıştır.⁵⁶ Savaşın ortaya çıkardığı maliyetlerle birlikte şüphesiz bütçe üzerinde böylesi bir bozulmanın altında yatan önemli bir diğer faktör de Anayasal İktisatçılara göre Keynesyen politikalar. Çünkü 2. Dünya Savaşı sonrası gittikçe yaygın bir kullanım alanına sahip olan ve petrol krizlerine kadar popüleritesini koruyan politikalar Keynesyen politikalar. Keynes öncesi dönemde geleneksel (klasik) mali anlayışa göre sadece olağanüstü dönemlerde bütçe açık verebiliyordu. İhtiyatlı mali yaklaşım söz konusuydu. Mali denklik ön plandayken 1929 Buhranı sonucu geçerliliğini yitiren Klasik İktisat Teorisi yerine (tepki olarak) piyasaya geçici bir süre için (piyasa dengesi tekrar sağlanana kadar) devlet müdahalesini savunan Keynesyen politikalar neticesinde ekonomik denklik gayesi ön plana çıktı. Makro denge için bütçe açıkları makul görüldü hatta açık finansman politikaları maliye politikasının olağan bir alt aracı haline getirildi. Kamu Borçlanma Teorisi'nde meydana getirilen değişim ile birlikte hükümetler daha kolay ve bilip isteyerek harcamaları arttırma eğilimine girdiler. Bir bakıma Keynes'in 1930'lu dönemde ortaya çıkan iktisadi sorunlara çözüm olsun diye verdiği reçete kullanıcıları tarafından yanlış yorumlandı ya da yorumlanmak istendi. Yani esas amaçtan sapıldı ve önce bütçe üzerinde sonra ekonomi üzerinde istikrarsızlıklar meydana gelmeye başladı. Ekonomide kamu sektörünün payının önemli ölçüde artması iktisatçıların "Devlet niçin devamlı ve ciddi oranda büyüyor?" sorusuna cevap arama sürecine girmelerine yol açtı. Bu sürecin sonucunda ortaya çıkan çözüm önerilerinden biri de Kamu Tercihi Teorisi'nin alt disiplini hatta doğal sonucu olan Anayasal İktisat yaklaşımı oldu. Çünkü 1970'lere kadar büyüme ve refah artışı sağlayan Keynesyen politikalar, bu tarihten sonra bu politikaların etkisiyle ortaya çıkan sorunlara çare olamamıştı ve istikrarsızlıktan çıkılabilmemesi için yine mevcut politika araçlarıyla yeni çözümler aranmaya devam edildi.

Kamu Başarısızlığı Teorisi'ni Anayasal İktisatçıların, Neo-Klasik İktisatçıların iktisat literatürüne kazandırdıkları "Piyasa Başarısızlığı Teorisi"ne karşı geliştirdiklerini söylememiz mümkündür. Anayasal iktisatçıların Devletin Başarısızlığı Teorisi'ni savunmalarının tek sebebi devletin ekonomiye aşırı

⁵⁶ Savaş, İktisatın Tarihi, s. 1009

müdahalesi neticesinde çeşitli ekonomik krizlerin tetiklenmesi düşüncesidir. Liberal iktisatçıların deyişyle ‘‘Leviathan’’ olarak adlandırılan; başka bir deyişle canavar, zorunlu bir fena (israfçı) olarak nitelendirilen hükümetin yani devletin yetkileri ve gücünün ne ölçüde, hangi koşullarda ve nasıl kullanabileceğini açık ve net bir şekilde ortaya koyabilecek bir norm birliğine gerçekten ihtiyaç var mıdır? Eğer varsa bu yaptırım mekanizması nasıl tesis ettirilebilir? İşte asıl cevaplanması gereken soru(n) da budur. Bu konu en genel şekliyle Anayasal İktisat’ın çalışma alanını oluşturmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere Anayasal iktisatçılar, devletin iktisadi faaliyetlerde bulunmalarını etkinlik bozucu kabul etmektedirler. Bu sebeple Anayasal iktisatçılar bazı temel öneriler ve ilkeler gündeme getirmişlerdir⁵⁷:

(a) Tüm iktisadi ajanların ve devletin faaliyetlerinin anayasal sınırları çizilmelidir. Anarşik bir düzenin oluşmaması için özel ve kamusal gücün anayasal sınırlarının belirlenmesi önem taşır. Bunlardan herhangi birisi sınırlandırılmazsa, devlet toplumun üzerinde bir güç olarak karşımıza çıkabilir ya da devlet araç olarak kullanılarak çeşitli toplumsal tabakalar arasında üstünlük mücadeleleri yaşanmaya başlayabilir. Güçlü sosyal sınıflar nispeten zayıf toplumsal kesimler üzerinde ciddi baskılar oluşturabilir.⁵⁸ Eğer sınırlar çizilmezse her alınan siyasi karar sonrası doğacak maliyetler otomatik olarak minimize edilemez. Özetle piyasaların özgürce işleyeceği alanların sınırları ile hangi istisnai durumlarda devletin piyasaya müdahale edeceğine izin veren kuralların belirlenmesi ancak anayasalar tarafından sağlanabilir.⁵⁹

(b) Bireylerin ekonomik hak ve özgürlükleri koruma altına alınarak faaliyet alanları genişletilmeli, devletin faaliyet alanları sınırlandırılmalıdır. Çünkü Anayasal İktisadın liberal görüşe dayandığı unutulmamalıdır. Liberal felsefeye göre de iktisadi ajan olarak kabul edilen bireylerin hak ve özgürlükleri, devletin var

⁵⁷Tufan Samet Özdurak, **İktisadi Düşünce Okulları**, On iki Levha Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul, 2011, ss. 171 - 172

⁵⁸Hayal Ayça Şimşek, **Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Anayasal İktisat Alternatifi Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi) Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, s. 169

⁵⁹Dennis Mueller, ‘‘Choosing A Constitution In East Europe : Lessons From Public Choice’’ **Journal Of Comparative Economics**, Cilt: 15, ss. 325 – 348 den aktaran Turan Yay, Özge Kama, ‘‘Anayasanın İktisadi Temelleri’’, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 59, Sayı 1, 2009, s. 23

olduğu ekono-politik bir ortamda potansiyel olarak her daim tehlikededir. Ayrıca piyasa mekanizmasının etkin işlediği de kabul edilmektedir. Neo Klasiklere göre devletin ekonomiye müdahale etmesi için uygun alan doğal tekel alanlarıdır. Ancak devlet doğal tekellerin dışında fiyat oluşumuna, dış ticarete ve piyasaya giriş koşullarına doğrudan müdahale edebilmektedir. Bu müdahaleler toplumda çıkar gruplarına rant sağlayabilmektedir.⁶⁰ Bu nedenle anayasada devletin müdahale alanları açıkça belirlenmeli ve alınacak kararlarda nitelikli çoğunluk aranmalıdır. İşte bu noktada devlet müdahalesi açısından sınırların bir bütün halinde sosyal sözleşmede devlet tarafından belirlenmesi gereği anlayışı Anayasal İktisat'a ait olup, devlet müdahalesinin belli koşullar altında yani genel kamu hizmetlerine ilave olarak doğal tekellere müdahale amaçlı devlet müdahalelerinin anayasal temele oturtulması anlayışı Neo Klasik iktisatçılara aittir. Devletin müdahale alanı Anayasal İktisat görüşüne göre Neo Klasiklerin anlayışından daha geniş ama daha katı sınırlamalara tabidir diyebiliriz.

(c) Devletin ve bireylerin faaliyet alanları belirlenirken de karşımıza üç çeşit maliyet unsuru çıkmaktadır. Dışsal maliyet, diğer bireylerin davranışları sonucunda katlanılması tahmin edilen maliyetlerdir. Karar alma maliyetleri, bireylerin belli bir toplumsal faaliyete katılma sonucu katlanmayı tahmin ettikleri maliyetlerdir. Karşılıklı bağımlılık maliyetleri, anayasal tercihte bulunulacağı zaman tercih yapma veya yapmama şeklinde alınan kararlara bağlı doğacak maliyetlerdir.⁶¹

(d) Sağlıklı ve istikrarlı bir ekonomik ve politik düzen için kurala dayalı ekonomi politikaları izlenmeli ve (pratik) mali anayasa oluşturulmalı. Mali yani ekonomik anayasalar konusunda Anayasal İktisatçıların maliye, para ve dış ticaret başta olmak üzere tüm mali politikalara ilişkin çeşitli kısıtlama önerileri vardır. Bunları örneklendirecek olursak; kamu harcamalarının milli gelir artış oranında arttırılması, vergileme yetkisinin sınırlandırılması, kamu borçlarının şartlarının belirlenmesi (Olağanüstü hallerde mali denkliğin bozulabileceğini savunan Anayasal İktisatçılar bütçe açıklarının kapatılması için GSMH'nin % 3'ünü aşmayacak şekilde

⁶⁰Yay, Kama, s. 23

⁶¹Stefan Voight, "Positive Constitutional Economics: A Survey" : **Public Choice**, 1997, p. 22 den aktaran Hayal Ayça Şimşek, **Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Anayasal İktisat Alternatifi Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi) Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, s. 170

borçlanma yapılmasına izin vermektedirler.⁶²), bütçenin denkleştirilmesi (Klasik iktisatçılar gibi küçük ama denk bir bütçe hazırlanırken, bizdeki belediye hatta mahalli idare bütçelerindeki gibi önce kamusal gelirler tespit edilmeli sonra gelir düzeyi dikkate alınarak harcama kalemleri tespit edilmelidir anlayışıyla bu görüşü savunurlar. Sadece savaş halleri gibi olağanüstü durumlarda bütçenin açık vermesine sıcak bakmaktadırlar. Eğer bütçe fazla verirse fazlalık ya borç ödemede kullanılmalı ya da gelecek dönemlere aktarılmalıdır.⁶³), idareler arası mali bölüşümle beraber yerel yönetimlerin de vergileme yetkisine kavuşturulması, emisyon yetkisinin devletin elinden alınması (ki bu görüşün önemli temsilcilerinin başında Von Hayek gelir) veya emisyonun belli bir kota dahilinde gerçekleştirilmesi (bu görüşün savunucularına örnek olarak da Monetarizm'in kurucusu Milton Friedman verilebilir), döviz kuru rejiminin belirlenmesi ve ilgili rejim altında dış ticaretin nasıl teşvik edileceği ve bu teşvik yapılırken artacak uluslar arası ekonomik ilişkiler neticesinde yerli üreticilerin rekabet gücünün nasıl arttırılabileceği ve dış ticaret politikaları ile ilgili önlemler paketinin ne kadarlık süre için yürürlükte kalacağını belirlenmesi şeklinde mali hüküm başlıkları ortaya koyabiliriz.⁶⁴

(e) Devletin sahip olduğu yetkiler hem vergi mükellefi hem kamu harcamalarından yararlanan vatandaşların mülkiyetlerinin üretimi ve korunması açısından marjinal fayda ve maliyetlerinin eşitliği, kaynak maliyetlerinin minimizasyonu adına özel üretimin karlı bulunmadığı alanlarda kamusal malların üretiminin sağlanması için devlete aktif rol vermelerinden dolayı devlete ‘‘koruyuculuk’’ vasfı / misyonu yüklemişler. Bu yüklemeyi de hukuken anayasaları araç kullanarak gerçekleştirmişlerdir. Ancak anayasalarda bazı değişmez kurallar olmasına rağmen, bu konu anayasaların bir bütün olarak asla değiştirilemeyeceği şeklinde yorumlanmamalıdır. Gerektiğinde vatandaşların marjinal gerekçelerde anayasaya müdahale etmeleri yani sosyal sözleşmede istenildiği zaman değişikliğe gidilmesi mümkün olabilir. Genel olarak sosyal sözleşmelerin başarısı bireyler

⁶²Ekşi, s. 75

⁶³Ekşi, s. 75

⁶⁴Mehmet Karagül, **Anayasal İktisat ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, <http://www.karagul.org/mkleler/8-akademi/17-anayasa-ikt.html>, (24. 09. 2013)

arasında ayırım yapılmadan anayasal kuralların herkese eşit uygulanması, yargı bağımsızlığı ve sınırlamaların etkinliği belirlemektedir.⁶⁵

(f) Anayasal İktisat, devlet kavramına ‘‘anayasal devletçilik’’ üzerinden yaklaşır. Buna göre bireylerin sosyal ve ekonomik istikrara yönelik ihtiyaçları ile devletin politik gücü arasında uyum sağlandığında anayasal devlet istikrarlı bir yapıya dönüşür.⁶⁶ Anayasal Devlet ile Anayasalı Devlet birbirlerinden farklı kavramlardır. İyi bir sosyal düzen için Anayasalı Devlet değil, Anayasal Devlet gerekmektedir. Çünkü her Anayasalı Devlet Anayasal Devlet değildir. Çünkü Anayasal Devlet şu özelliklere sahip olmalıdır: (1) Kuvvetler ayrılığı benimsenip uygulanmalı, (2) Temel hak ve özgürlükler anayasalarla güvence altına alınmalı, (3) Hukukun üstünlüğü benimsenmeli, (4) Yargı denetimi yasama ve yürütme organları üzerinde sağlanmalı, (5) Devletin güç ve yetkileri sınırlandırılmalı.⁶⁷

Anayasal İktisat kamuya göre çok daha az da olsa birey faaliyetlerinin de sınırlandırılmasını ama kamuya nazaran serbestleştirilmesini savunduğundan, kendi içinde ‘‘Mikro Anayasal İktisat’’ ve ‘‘Makro Anayasal İktisat’’ diye ikiye ayrılmaktadır. Mikro Anayasal İktisat, Bireysel Anayasal İktisat ve Özel Anayasa Teorisi olarak da adlandırılır. Çünkü temelinde bireylerin faaliyet alanlarını kendi kendilerinin sınırlandırdığı (kendiliklerinden kural koydukları) anlayışı vardır. Oysa Makro Anayasal İktisat, bireylerin tercihlerinin sınırlandırılmasının bizzat devletin koyduğu kurallarla gerçekleşebileceğini savunur. Bu sebeple Anayasal İktisatçılar açısından Makro Anayasal İktisat daha fazla ilgi ve önem görür, daha geçerli kabul edilir. Terminolojide Anayasal İktisat’ın Anayasal İktisatçılar tarafından ‘‘Anayasal Politik İktisat’’ olarak da adlandırıldığını görmekteyiz ve tıpkı Kamu Tercih Teorisi’nde olduğu gibi Anayasal İktisat yaklaşımının da pozitif ve normatif boyutunun olduğunu görüyoruz. Normatif ve pozitif boyutun olması, anayasaların yazılı veya yazısız olması yahut bunların birbirlerinden farklılık göstermesi gibi zaman ve mekana göre farklılık gösteren hususlardan ötürü uygulama sonuçlarının farklılık göstermesine dayandırılmaktadır.⁶⁸

⁶⁵Sakal ve Şahin, s. 76

⁶⁶Şimşek, s. 170

⁶⁷Aktan, s. 29

⁶⁸Sakal ve Şahin, ss.73 - 75

Kamu ekonomisinin başarısız olmasına neden olan unsurlar bazı teorisyenler tarafından şu şekilde sıralanmıştır: Seçmenlerin bilgisizlik ve ilgisizliği, rant kollama faaliyetleri, oy ticareti, politik miyopluk, ütöpik oy birliği kuralı, ortanca seçmen teorisi.⁶⁹

“Devletin Başarısızlığı Teorisi”, kamu ekonomisi içinde ayrı bir yere sahiptir. En genel şekliyle kamu kesiminin milli ekonomi içinde ne kadarlık paya sahip olduğu ile alakalıdır. Milli ekonomiden kamu kesiminin aldığı pay ne kadar artarsa, devlet o kadar büyüyor yani ekonomide kamu o derecede baskın demektir. Bu baskınlık da şüphesiz bütçe politikaları aracılığıyla yaratılacaktır. Devletin yaptığı harcamalar ve toplanan gelir arttıkça devletin işlevselliği artar. Ancak devletin bütçesinin büyüklüğünün ve ekonomide kapladığı yerin artmasının altında sadece iktisadi nedenler yoktur. Sosyal ve politik nedenler de vardır. Tüm bu yazılanlardan da anlaşılacağı üzere Anayasal İktisat’ta asıl amaç, devletin ekonomideki artan payını azaltmaktır.

Anayasal İktisat, Neo-Klasiklerin “Refah Teorisi”ne karşı “Yeni Refah Teorisi”ni geliştirmiştir. Neo-Klasikler kaynakların alternatif kullanım alanları arasında etkin dağılımı ile ilgilendiler. Üretimde, gelir dağılımında (mübadele) ve her ikisinde birden sağlanacak optimumun birbirlerinden bağımsız sorunlar olduğunu, üretimde ve mübadelede sağlanacak etkinliğin ise “genel optimum” olarak adlandırılacağını savundular. Oysa bu görüş Anayasal İktisatçılar tarafından kabul görmedi ve bu konuların birbirlerinden kopuk olmadığı ve birlikte değerlendirilip çözüme kavuşturulması gerektiğini savundular. Anayasal İktisatçılar, hem üretimde hem de gelir dağılımında etkinliğin sağlanmasını “toplumsal optimum” olarak adlandırdılar. Aslında Anayasal İktisat henüz ortada yokken toplumsal refah ve oylama konularıyla alakalı bazı iktisatçıların yaptığı çalışmalar, daha sonra gerek James Buchanan gerek Gordon Tullock tarafından nihai bir değerlendirmeye tabi tutulacak ve 1960’lı yıllara gelindiğinde iktisat okulları arasına yeni bir akım dahil olacaktır: Anayasal İktisat. Dolayısıyla bu sürece gelinirken Henry Bergson tarafından yapılan çalışmaların ilgili teoride, en az A. Downs ve K. Arrow kadar önemli yeri vardır. Henry Bergson toplumsal optimumu bir amaç yahut ideal olarak

⁶⁹Nurdan Kuşat ve Nilgün Dolmacı, “Kamu Tercih Teorisi Çerçevesinde Seçim Ekonomisi Kavramının Değerlendirmesi”, **Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 1, 2011, s. 132

görmüş ve bu ideale ulaşabilmek için bireysel tercihlerin sayılabildiği ve sıralanabildiği varsayımından hareketle ‘‘Toplumsal Refah Fonksiyonu’’nu oluşturmuştur. Bu konudaki çalışmaları kısa süre sonra Paul Samuelson tarafından da desteklenmiştir. Bu sebeple literatürde Toplumsal Refah Fonksiyonu, ‘‘Bergson – Samuelson Tipi Sosyal Refah Fonksiyonu’’ olarak da adlandırılmaktadır. Bu fonksiyona göre, önem derecesine göre sıralanmış bireysel tercihlerden hareketle toplumsal tercihlere ulaşılabilir. P. Samuelson Toplumsal Refah Fonksiyonu’nu formülize ederek (matematiksel bir dille) izah etmeye çalışmıştır.⁷⁰

$$W = w (Z_1, Z_2, \dots)$$

Yukarıda görünen formülde eşitliğin sol tarafında kalan ‘‘W’’ bize toplumsal refahı göstermektedir. Parantez içinde gördüğümüz ‘‘Z’’ ifadeleri, toplumdaki her bir birey için geçerli olan fayda fonksiyonları yahut ferdi tercihleri göstermektedir. Eşitliğin sağ tarafında kalan ‘‘w’’ ise bireysel refahı toplumsal refaha dönüştürecek olan kolektif kuralı vermektedir.

Toplumsal refah fonksiyonunun üç temel özelliği vardır:⁷¹

✓ **Pareto İlkesi** : Bir bireyin refahını azaltmadan başka bir bireyin refahının arttırılmadığı konum pareto optimizasyonu olarak tanımlanır. Eğer bir bireyin refahı azaltılmadan diğer bireyin refahı arttırılabiliyorsa toplumsal refah artar. Bireysel fayda ile toplumsal refah arasında pozitif bir ilişki vardır. Diğer bireylerin faydası aynı iken bir bireyin faydasındaki artış yani pareto artışı toplumsal refahı arttırır.

✓ **Bireycilik** : Toplumsal refah bireylerin refahlarının bir fonksiyonudur.

✓ **Eşitsizlikten Kaçınma** : Toplumda bireylerin refahları arasındaki eşitsizlik azaldıkça yani pareto optimizasyonuna gidildikçe toplumsal refah da artar.

Artık bilmekteyiz ki, toplumsal optimuma yani sosyal refaha ulaşabilmek için toplumsal kurallara ihtiyacımız vardır. İşte bu kurallar veya normlar, Samuelson’un ifadesiyle iktisat dışı normlardır ve ahlaki (etik) boyutları vardır. Anayasal İktisatçılar, söz konusu toplumsal kuralların siyasi rejimleri bir kenara koyarsak; iki alternatif güç tarafından konabileceğini savunurlar. Bunlardan biri iyiliksever bir despot olarak açıklanırken diğeri merkezi planlama örgütü olarak belirtilmiştir. Eğer siyasi rejimler de dikkate alınırsa demokratik rejimlerde oylama mekanizması ile

⁷⁰ Savaş, İktisatın Tarihi, s. 1010

⁷¹Fatih Savaşan, **Kamu Ekonomisi**, Celepler Matbaacılık, Sakarya, 2012, s. 120

toplumsal refah fonksiyonunun oluşturulabileceği veya toplumsal tercihlere (refaha) kavuşulabileceği anlayışından hareketle seçim sistemleri (oylama teknikleri-teorileri) üzerine çalışmalar yapıldığı görülmüştür. Çalışmamın başında da belirttiğim üzere, oylama mekanizmaları ile ilgili en önemli çalışmalar (ki bunlar daha sonra Kenneth Arrow tarafından daha derinlemesine incelenip detaylandırılmıştır) Duncan Black tarafından yapılmıştır. Konuyla alakalı en çok bilinen iki makalesi “Grupça Karar Almanın Mantığı Üzerine” ve “Komiteler ve Seçimler Teorisi”dir. Burada adı geçen komite ve grup kavramları, belli bir konuda karar alma durumundaki topluluğu ifade etmektedir. Black karar almanın gerçekleşebilmesi için seçmen tercihlerinin “tek zirveli” olması gerektiğini savunmuştur. Çoğunluğun ancak bu şekilde sağlanabileceğini savunan Black, bu koşul altında sağlanan çoğunluğun “medyan seçmen (ortanca seçmen)” olarak adlandırılacağını söylemiştir. Ancak böyle bir sistemde uç seçmenlerin tercihlerinin dikkate alınmaması gibi bir durum söz konusudur. Arrow, Duncan Black tarafından yapılan çalışmaları devam ettirmiş ve vardığı sonuçları 1951 yılında çıkardığı “Toplumsal Seçim ve Bireysel Değerler” adlı kitabında genel olarak değerlendirmiştir. Kendisinin “İmkân Teorisi” olarak isimlendirdiği yeni bir teori gündeme gelmiştir. Literatürde bu konu “İmkansızlık Teorisi” olarak bilinir. Arrow, her zaman ahlaki değerlere uygun olmak üzere bireysel tercihlerden toplumsal tercihlere ulaşamayacağını savunmuştur. Çünkü bu özel bir durumdu ve gerçekleşmesi için bazı şartlar gerekliydi: (a) Pareto kuralı işlemeliydi, (b) Bireylerin tüm tercihlerinin dikkate alındığı ve seçimlerin tutarlı olduğu bir tercih alanı yaratılmalıydı. Burada seçimlerin tutarlılığını bir örnek vasıtasıyla açıklamaya çalışalım. Üç tane alternatifin olduğu bir karar alma mekanizmasında birinci seçenek ikinciye, ikincisi de üçüncüye tercih edilecekse; birinci seçeneğin üçüncüye tercih edilmesi gerekir. Ayrıca herhangi bir sebeple oylama dışı bırakılan bir alternatif olursa da geri kalan alternatiflerin tercih sıralamasının değiştirilmemesi gerekir.⁷² Arrow imkansızlık teorisi adını verdiği savını bir örnekle açıklamaya çalışmıştır: A şahsı X i Y ye ve Y yi Z ye tercih etsin. B şahsı Y yi Z ye ve Z yi X e tercih etsin. C şahsı da Z yi X e ve X i de Y ye tercih etsin. Bu durumda A ve C şahısları X ve Y alternatifleri arasında yapılacak bir seçimde X şikkını seçeceklerdir. A ve B şahısları da Y ve Z arasında seçim

⁷²Savaş, İktisatın Tarihi, ss. 1011-1012

yapacaklarında Y şikkını seçeceklerdir. Dolayısıyla burada oy çokluğu ilkesi işletildiğinde mantıken X in Z ye tercih edilmesi beklenir. Ancak B ve C şahısları Z yi X e tercih etmektedirler. Uygulamada transitif (geçişken = tutarlı) kararlar alınamamaktadır. Bu sebeple bu konu literatürde Arrow Seçim Paradoksu olarak da bilinir. Seçim paradoksu, bize toplumsal tercih sıralamasını ve doğal olarak toplumsal refah fonksiyonunu vermemektedir. Sorunun aşılması için Arrow, anayasal bir düzenlemenin varlığına ihtiyaç duyulduğunu savunmuştur.⁷³

Buchanan ise Arrow'un tutarlı toplumsal tercihlere ulaşmayı ümit etmesini manasız bulmuştur. Çünkü Buchanan kamusal tercihin siyasi süreç içinde belirlendiğini ve bundan ötürü de kollektif kararlarda tutarlılığın olmamasının doğal karşılanması gerektiğini savunmuştur. O nedenle Anayasal İktisat'ın kurucuları olan Buchanan ve Gordon Tullock demokrasilerde toplumsal kararların nasıl alındığını ve ne gibi sonuçlar doğurduğunu üzerine incelemeler yapmıştır. Gerek Buchanan gerek Tullock tarafından yapılan çalışmalarda demokrasinin ekonomik analizine odaklanılmıştır. Tullock "Çoğunluk Oylarının Sorunları" adlı makalesiyle; oy çokluğu kuralına göre hareket edildiğinde iktidarların, oy ticareti (logrolling) uygulamalarıyla beraber kamu harcamalarını istikrarlı ve önemli ölçüde arttırma eğiliminde olacaklarını, harcamaların da vergi gelirleriyle finanse edildiği dikkate alındığında vergi yükünün bireysel ve toplumsal bazda çeşitli maliyetler yaratacağını belirtmiştir. Buchanan ise kollektif karar alma sürecinde bireysel tercihlerden kaynaklanan tutarsızlıkların bilinçli olarak tutarlılıklara tercih edilmesi gerektiğini savunmuştur. Bu sayede tercihleri uyuşmayan bireylerin birbirlerine kararları üzerinde baskı yapmalarının önüne geçilecektir. Siyasi süreç bu sayede daha sağlıklı işleyebilecektir. Elbette anayasal kuralların da siyasi sürecin sağlıklı işlemesi açısından önemi büyüktür. Buchanan ve Tullock, sosyoekonomik hayatın bir oyun olarak kabul edilmesi durumunda anayasal kuralların bu oyunun bir parçası olarak kabul edilmesi gerektiğini savunmuşlardır. Ayrıca onlara göre iyi bir oyun için oyuncuların niteliğinden (kalitesinden) ziyade oyunun kurallarının kalitesi önemlidir. Anayasal kuralları belirleyenler gelecekte bu kuralların kendilerini nasıl etkileyeceğini bilmediklerinden akla en yatkın (optimal) kuralları belirlemeye çalışırlar. Özetle demokrasilerin olumsuz sonuçlarının olduğunu savunan Buchanan

⁷³Savaş, İktisat'ın Tarihi, s. 1013

ve Tullock'un görüşlerini Von Hayek de desteklemiştir ve genel olarak demokratik rejimlerde toplumsal refahı arttırmada etkinliğin nasıl sağlanabileceği üzerine çalışmaların yapıldığı Anayasal İktisat'ın doğuşu gerçekleşmiştir. Anayasal İktisat, siyasi ve ekonomik kurumların ne gibi yasal, kurumsal, anayasal sınırlamalara tabi olmaları gerektiğini inceler.⁷⁴

Anayasal İktisat'ın siyasi ve ekonomik kurumlara ne için sınırlamalar getirdiği konusu Keynesyen politikaların ekonomik ve sosyal içerikli toplumsal maliyetlere yol açması, ekonominin politikalarından bağımsız olamayacağından ötürü siyasi oyunun kurallarının ortaya konmasının sağlanması (kurallar belirlenmeden hiçbir oyun oynanamaz) ve demokratik rejimlerde kendi işleyişinden kaynaklı (içsel) toplumsal refah azaltıcı etmenlerin olması gibi gerekçelerle cevaplandırılmaya çalışılmaktadır. Demokratik rejimlerde zaman içinde meydana gelen siyasi ve ekonomik yozlaşmalar, egemenliği halkın elinden alıp iktidarın eline doğru geçirmeye başlamıştır. Bunun da sebebi doğrudan demokrasilerin terk edilip temsili demokrasilere geçişin yaşanmasıdır. Nihayetinde temsili demokrasilerde siyasi karar alma süreci aktörleri arasındaki ilişkiler komplike hale gelmeye başladığında sistem kendiliğinden yozlaşmaya girmektedir. "En iyi politika seçimi kazandıran politikadır" diyen politikacılardan, maliyeti direk kendilerine yüklenmeyeceğini bildiklerinden daha fazla kamu hizmeti talep eden seçmenler nedeniyle kamu harcamalarının arttırılıp vergi baskın olmayan bir kamu finansman modeli benimsenerek bütçe maksimizasyonuna gidilince ve bu süreç rant kollama ve mali farklılaştırmayla (iktidar yanlılarının kamu hizmetlerinden daha uygun bedellere katlanarak yararlanmaları) birleşince; yaratılan enflasyonist süreçte yatırımlarda meydana gelecek azalışlar hem milli gelirin azalması hem de işsizliğin artmasına yol açacak, stagflasyonist istikrarsızlık sürecine gidiş de kaçınılmaz olacaktır.⁷⁵ Politik ve ekonomik yozlaşmaların birbirlerinden bağımsız düşünülemediği ve bu olumsuzlukların anayasalarla asgari seviyeye çekilebileceği gerçeğiyle karşılaşırız. Politik yozlaşmanın gerekçelerine indiğimizde şu unsurlar sıralanabilir; (a) Nepotizm (siyasi iktidar yakınlarını önemli devlet görevlerine

⁷⁴Savaş, (İktisatın Tarihi), s. 1014

⁷⁵Mehmet Karagül, **Anayasal İktisat ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, <http://www.karagul.org/mkleler/8-akademi/17-anayasa-ikt.html>, (24. 09. 2013)

atayabilir), (b) Parti Disiplini veya Tek Lider İlkesi, (c) Rasyonel İlgisizlik ve Baskı Gruplarının Varlığı, (d) Politik Miyopluk (kısa vadeli düşünme alışkanlığı olarak bilinir, verilen ama yerine getirilmeyen vaatler çabuk unutulabilir), (e) Bürokrasi ve Özel Çıkar Motivasyonu, (f) Transfer Toplumu Yaratılması (düzenleyici veya dolaylı da denilen transfer harcamalarının orta ve yüksek gelir gruplarına yönelik verimsizlik yaratacak şekilde arttırılması), (g) Bütçe Dışı Fonlar (Yer altı Hükümeti), (h) Rüşvet (bazı kamu görevlilerinin kamu mal ve hizmetlerinin sunulmasında görev ve yetkilerini kötüye kullanarak bazı kimselere ayrıcalıklı işlem yapmaları suretiyle nakdi gelir elde etmeleri), zimmet (kamu görevlilerinin para veya mal şeklindeki kamusal kaynakları kişisel kullanımları için harcamaları), rant kollama ve oy ticareti, (i) lobicilik, politik hileler (politikacıların seçim öncesinde aşırı vaat verip bazen de yalan söyleyip tek taraflı propaganda yapmaları) ve siyasi kayırmacılık (patronaj, siyasi partilerin seçildikten sonra kendilerini seçimde destekleyen kesimi kayırmasıdır. Terminolojide patronaj, partizanlık veya politik yandaşlık olarak da geçer. Ekonomik yozlaşma konusu ise en basit şekliyle devletin bilinçli olarak harcamaları arttırıp gelirleri arttırmamayı tercih etmesi olarak özetlenebilir. Kamusal kaynaklar yanlış yönlendirilmek suretiyle belli kesimlere refah transferi yapılmaktadır.⁷⁶

Ekonomik ve politik yozlaşmanın hem sebebi hem de sonucu olarak değerlendirilebilecek ve Anayasal İktisatçıların söylemiyle ‘‘Keynesyen Ekonomi’nin Mirası’’ şeklinde de ifade edilebilen devletin ekonomiye gittikçe artan müdahaleleri liberal demokrasi teorisinin öngördüğü devlet yapısını kökten değiştirmiştir. Anayasal organlar özellikle parlamentolar temel siyasi karar organları olmaktan çıkmıştır. Temel siyasi kararlar çoğu zaman baskı grupları ve zaman zaman da bürokratların etkileri ile alınmaya başlanmıştır. Siyaset biliminde ‘‘neo korporatizm’’ ya da ‘‘demokratik korporatizm’’ olarak kendine yer bulan bu görüntüde ekonomik ve sosyal politikaların en önemli işçi, işveren ve devlet temsilcilerini resmi veya gayri resmi biçimde bir araya getiren üçlü kurullarda saptanmakta, anayasal karar organlarına da bu kararları sadece onaylamak

⁷⁶Asuman Altay, **Yozlaşma ve Temiz Toplum Arayışları**, Doğu Matbaacılık, Ankara, 1994, s. 11 - 16

düşmektedir.⁷⁷ Ekonomik ve politik yozlaşmalara bağlı olarak insan aklının alabileceği en iyi siyasi rejim olarak görülen demokrasilerdeki soysuzlaşmalar, bazı siyaset bilimeciler tarafından “Kimin neyi ne zaman ve nasıl alacağını kararlaştırıldığı kaçınılmaz bir mücadele biçimi” olarak da tanımlanan demokrasinin değişime uğrayıp çıkar grupları demokrasisi haline gelmesine neden olmuştur. Bu sürecin derinleşmesinde demokratik rejimi benimseyip uygulamaya koyan hemen hemen bütün ülkelerde gerek hükümetlerin gerekse parlamentoların temsili demokratik sistemlerde oy çokluğu esasına göre yapılan seçimlerden sonra alınacak her türlü politik kararda çoğunluğun desteğine dayanarak istedikleri gibi kararlar alabileceklerine inanmış olmalarının rolü büyüktür. Anayasal İktisatçılara göre demokratik yapıda meydana gelen bozulmalar yüzünden demokrasi yönetiminin yerine alternatif bir rejim bulmak yerine demokrasinin ideali oluşturan eski düzenine tekrar nasıl kazandırılacağı üzerinde çalışmalar yapılmalıdır. Onlara göre demokrasinin soysuzlaşmasının ekonomik sebepleri arasında sayılabilecek müdahaleci devlet anlayışı dışında geleneksel iktisat yaklaşımının kendisidir veya teorik eksikliğidir. Geleneksel iktisat anlayışı genel olarak ekonomik birimlerin ekonomik yaşamla ilgili tercihlerini, bu tercihlerin sonuçlarını, bu birimlerin kendi aralarındaki ilişkileri yasal – kurumsal – anayasal düzeni veri (değişmez) kabul ederek incelemektedir. Halbuki yasal, kurumsal veya anayasal düzende değişiklikler yapıldığı zaman ekonomik birimlerin bu değişikliklerden etkilenmeleri kaçınılmaz olacaktır. Geleneksel iktisat mantığına göre; iktisadi ajanlar arasındaki ilişkilerin nasıl olması ve ne gibi sonuçlar yaratması gerektiği gibi normatif konular, Refah İktisadı kurallarına göre tartışılır ve iktisat politikası tercihleri bu kurallara göre yapılır. İktisat politikacısı bu kurallara uygun bulduğu çeşitli alternatifleri, siyasi karar alma durumundaki otoriteye sunar. Siyasi otorite de bu alternatiflerden kendi düşünce ve tercih sistemine en uygun düşeni seçer ve uygulamaya koyar.⁷⁸ Geleneksel İktisat oyuncuların davranışlarıyla ilgilenirken, Anayasal İktisat oyunun kurallarıyla ilgilenir.⁷⁹ İktisat biliminin iki önemli dalından biri olan Geleneksel İktisat, aynı zamanda “Ortodoks İktisat (Teori)” olarak da adlandırılır. Diğer ana dal

⁷⁷Ekşi, s. 64

⁷⁸Hüseyin Haşimi Güneş ve Cahit Aydemir, “Anayasal İktisat Teorisini Doğuran Arayışlar”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 12, Bahar 2005, ss. 75 - 78

⁷⁹Güneş, Aydemir, s. 78

ise Heterodoks İktisat olup ‘‘Geleneksel Olmayan İktisat’’ olarak literatürdeki yerini almıştır. İktisat ilminin temel konusu olan ‘‘kıt kaynaklarla sonsuz ihtiyaçları nasıl karşılayabiliriz’’ den hareketle Ortodoks İktisat tercih sorunu ile ilgilenirken, Heterodoks İktisat tercih sorununun ortaya çıktığı değişken (karmaşık) kurumsal yapıyla ilgilenir. Ortodoks İktisat’ın oyuncuların davranışlarıyla veya doğrudan doğruya tercih sorunuyla ilgilenmektedir dememizdeki sebep; kıt kaynak odaklı mevcut tercih sorununun doğa (doğal kaynakların az veya çok oluşu vs.), gelenek ve alışkanlıklar (tasarruf aracı olarak taşınmaz mallara veya altına yönelme), eski tercihler (nüfus kontrolü, kalkınmada öncelikli yahut sürükleyici sektör tercihleri vs.), tarih (siyasi rejim, ülkenin etnik yapısı ve ulusal sınırları vs.) teknolojik durum (emek veya sermaye yoğun teknoloji), diğer kişilerin tercihleri (monopoller vs.) veya yasal (dış ticaret ve vergi yasaları gibi) – kurumsal (mali federalizmin boyutu veya ülkenin mali yapısı kastedilmektedir) yapıdan doğduğunu, buna bağlı olarak var olan sınırlamaları tercih yapacakları ortamın değişmez özellikleri olarak kabul ettikleri, tercihlerini de buna göre yaptıkları varsayılmaktadır. Konuya açıklık kazandırmak adına örnek vermek gerekirse; talep teorisine göre bireyler tercih yapacakları zaman kendilerine dışarıdan empoze edilen bütçe kısıtı (sınırına) göre tercih yapacaklardır. Benzer şekilde üretim teorisi de ele alındığında üreticiler de belli faktör fiyatlarına göre hareket ederek kar maksimizasyonuna göre arz politikalarını belirleyeceklerdir. Bu da üretici kesim için bir çeşit kabullenıştır diyebiliriz. Üretim ve tüketim kararları bu kabullenişlere göre piyasa içinde yönlendirilecektir. Oyuncu davranışları üzerinden ilişki kurduğumuz Anayasal ve Geleneksel İktisat’ın ayırdıkları nokta ise; Anayasal İktisat’ta asıl olan ekonomik birimlerin davranışlarını şekillendirecek olan dıştan empoze edilen sınırların neler olması gerektiği (sınırlama seçim sorunu) hususunun incelenmesidir. Sınırların neler olması gerektiği (sınırlar nasıl ortaya çıkarlar, alternatif sınırlar arasında tercih nasıl yani hangi kriterlere bağlı kalınarak yapılmalıdır ve bu kriterler nasıl belirlenmelidir) ve halihazırda neler olduğu şeklinde sırasıyla normatif (varlık sorgulayıcı) ve pozitif (varlığı olduğu gibi ele alan) boyutu olan Anayasal İktisat doğmuştur. Anayasal İktisat yukarıda saydığımız sınırlama çeşitlerinden çok devlete hatta en somut şekliyle ifade edecek olursak siyasi iktidara ‘‘yasa kısıtları’’ ve ‘‘kurum kısıtları’’ şeklinde sınırlamalar uygulamayı taahhüt etmektedir. Anayasal İktisat, İktisat Politikası ve Teorisi’ne göre daha ‘‘genel’’,

‘‘soyut’’ hatta ‘‘kurumsal’’ düzeydedir. Bu sınırlamalar sadece iktisat politikası araçları açısından değil, aynı zamanda bunların kullanımına kullanımlarına ilişkin de olacaktır.⁸⁰ Dolayısıyla bireyler tercihlerini hükümete kamusal kısıtlamaların uygulandığı bir ekonomik ve politik ortamda yapacaklardır. Ayrıca buradan yola çıkarak; Anayasal İktisat’ın Kamu Tercih Teorisi ile birlikte Geleneksel İktisat anlayışına da bağlı olarak gündeme geldiği çıkarımını yapabiliriz. Çünkü Anayasal İktisat alternatif hukuki, kurumsal ve anayasal önerilerde bulunurken geleneksel iktisat teorisinden yararlanmak zorundadır.⁸¹

Ekonomik ve politik yozlaşmalara bağlı olarak devletçilik anlayışında meydana gelen demokratik soysuzlaşmanın tahribatını azaltıp demokrasiyi eski ideal düzenine kavuşturabilmek adına devletin ne yapması veya ne yapmaması gerektiği konusu gündeme geldiğinde yukarıda Geleneksel İktisatla olan ilişkisini kurmaya çalıştığımız Anayasal İktisat, iktisat ekolleri arasındaki yerini ‘‘Devletin Küçültülmesi’’ ve Mali Anayasa Kaynaklı Mali Kurallar’’ söylemleriyle birlikte almış oldu. 1938 yılında Paris’te düzenlenen bir seminerde Walter Lipmann tarafından klasik iktisadın modernizasyonu olarak değerlendirilen yeni bir kavram ortaya koymuştur: Neo-Liberalizm. Yeni Liberalizm olarak da bilinen bu kavram bünyesinde Keynesyen ekole tepki olarak ortaya çıkan klasik ekolün tüm çeşitli varyasyonlarını toplamıştır. Bu varyasyonlara 1970’lerle birlikte iktisat tarihi sahnesine çıkan ve 1980lerde de popüleritesini koruyan ‘‘Monetarizm’’ ile birlikte Thatcherizm ve Reaganomics olarak bilinen ABD kökenli ‘‘Arz Yanlı İktisat’’, ‘‘Yeni Klasik İktisat’’ ve Anayasal İktisat örnek verilebilir. Yeni Liberalizm, serbest rekabet ve girişimcilik, özel mülkiyet, hukukun üstünlüğü, sınırlı devlet, ferdi rasyonellik ve bireycilik, büyük ölçüde serbestliğe dayalı dış ticaret rejimi, fiyat mekanizmasının doğal düzen içinde işlediği piyasa mekanizması gibi görüşleri bünyesinde barındırmaktadır.⁸²

Bu açıklamalarımdan hareketle Anayasal İktisat’ın vücuda gelebilmesi adına anahtar rol oynayan unsurların ‘‘demokrasi’’ ve ‘‘anayasa’’ kavramları olduğunu görüyoruz. Anayasa, devletin örgütsel ve işleyişsel yapılarını ele alan (belirleyen ve

⁸⁰Vural Fuat Savaş, **Anayasal İktisat**, Takav Matbaacılık, İzmir, 1993, (Anayasal İktisat), ss. 33 - 35

⁸¹Savaş, Anayasal İktisat, s. 37

⁸²Güneş, Aydemir, s. 78

denetleyen) en üst kanundur. Anayasalarda bireylerin sosyal, siyasi, ekonomik kısacası tüm hak ve özgürlükleri koruma altına alınmaktadır.⁸³ Ancak şu da bir gerçektir ki; hiçbir anayasa yoktur ki toplumun tüm kesimlerinin tercihlerini yansıtın. Sonuç olarak böylesi bir anayasa hazırlamak mümkün olmayacağından bu süreç sonunda bazı sosyal maliyetler ortaya çıkacaktır. Bu sebeptendir ki, siyasetçiler toplumu bütünüyle kucaklayacak en doğru kurallar hususunda anlaşmaya çalışmalıdırlar. Anayasalar Jean Jacques Rousseau tarafından “sosyal sözleşme” olarak da tanımlanmaktadır. Sosyal Sözleşme Teorisi’ne göre, bireyler hak ve özel mülkiyetlerinin korunması karşılığında bazı kişisel haklarını toplum adına devlete vermektedirler ve bu şekilde ortaya bir kurallar bütünü çıkmaktadır. Bireylerin hak ve özgürlükleri ile devletin hak ve sorumlulukları açıkça bu sözleşmelerde yazar ve bu sözleşmeler ihtiyarilik (gönüllülük) esasına göre oluşturulurlar ve uzun vadeli hazırlandıkları kabul edilir. Sosyal sözleşmeler bireyleri fiziki ve ekonomik tehlikelere karşı korur. Ekonomik koruyuculuktan kasıt, devletin üretim sürecine katılan bireylere gelir elde etme yolunu garanti etmesidir. İlâveten devletin devletin nereye kadar doğal tekel karı elde edebileceği ile ilgili hükümler de yer alır.⁸⁴ Sosyal sözleşmeler, toplumu oluşturan tüm bireylerin ortak rızalarıyla, belirli hak ve özgürlükler temelindeki prensiplerle ortaya konur. Bu şekilde devletin meşruluğu da sağlanmış olacaktır.⁸⁵ İnsan ihtiyaçlarının artması ve karmaşıklaşması sonucu sosyal düzeni sağlayıcı olarak ortaya çıktığı düşünülen devletin bu işlevi tek tek bireylere göre daha düşük maliyetle yerine getirmesi yönüyle de sağlanmaktadır. Devlet bu özelliği sayesinde toplumlara meşruluğunu kabul ettirebilmiş ve kendisini devamlı kılmıştır.⁸⁶ Sosyal sözleşmeler de bu sayede yapılabılır hale gelmiştir. Sosyal sözleşme anayasal demokrasinin normatif ilkelerini içerir ve anayasadan öncelikle şekil ve amaç yönünden ayrılır. Anayasalar, yazılı üst hukuk kurallarıdır. Buna karşın sosyal sözleşme ilkelerinin yazılı olması gerekmez. Anayasalar iyi bir

⁸³Mustafa Acar ve Hüsnü Bilir, Türkiye’de Sivil Anayasa Arayışları, Anayasal İktisat ve Anayasa’da Bulunması Gereken İktisadi – Mali Hükümler, Kamu **Ekonomisi ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Haziran 2013, s. 88

⁸⁴Şimşek, ss. 166 - 167

⁸⁵Hepaksaz, s. 92

⁸⁶Murat Doğanlar ve diğerleri, **Küreselleşen Dünyada Türkiye Ekonomisi (Serbest Piyasa Devriminin Serüveni)**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001, s. 15 den aktaran Hayrettin Tüleykan, Tarihsel Süreçte Ekonomide Devletin Yeri, Gelişimi ve Yeniden Yapılandırılması, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 33, 2010, s. 88

toplumsal düzenin politik ve ekonomik ilkelerini açıklar. Sosyal sözleşme anayasa gibi belirli kurumlar oluşturmaz ve kolektif kararların alınacağı çerçeveyi ve prosedürleri norm olarak saptamaz. Sosyal sözleşme daha çok insani değerleri baz alır.⁸⁷ Dolayısıyla sosyal sözleşmeler bir bakıma bireylerin temel hak ve özgürlükleri ile toplumsal kuralların neler olduğu ile alakalı değer yargılarını (idealleri) ortaya koyan ve genellikle sözlü biçime sahip toplum tarafından gerçekleştirilen bir konsensüstür diyebiliriz. Yani anayasalar oluşturulurken sosyal sözleşmede ortaya konan idealleri gerçekleştirebilecek kapasitedeki yaptırım gücü olan sosyoekonomik normları ortaya koyar ve sosyal karar alma sürecinin işleyişine dönük ilkeleri de belirler. Başka bir deyişle anayasalar, sosyal sözleşmelerin hayata geçirilebilmesi için kullanılan ekonomik ve politik araçlardır.

Anayasal iktisat, anayasaların hem politik hem ekonomik yönünü ele alır. Dolayısıyla Anayasal İktisat bize anayasa eksenli iki farklı kavramı da beraberinde getirmiştir: ‘‘Politik Anayasa’’ ve ‘‘Ekonomik Anayasa’’. Politik Anayasa; yasa yapmak, temel kamu hizmetlerini sunmak, bireylerin temel haklarını korumak konuları üzerine çalışma alanı yaratmıştır. Ekonomik anayasalar ise Anayasal İktisatçılar tarafından, ya mevcut anayasalara ilave ekonomik hükümler konularak ya da yeni ve sadece iktisadi hükümlerden oluşan bir anayasa ihdas etmek suretiyle, öncelik sırası ikinci sırada olan anayasalar olarak kabul edilmektedir. Buchanan politik anayasalar ile ilgili kuralları ‘‘genel (anayasal) kurallar’’ olarak kabul etmektedir. Yine Buchanan tarafından ekonomik anayasalar, bireylerin toplumsal yapıya uyumunu sağlayan genel kurallar dışında kalan her şeyi içeren sosyal sözleşmeler bütünü şeklinde tanımlanmıştır.⁸⁸

Anayasal İktisat’ın daha önce de belirttiğimiz üzere normatif ve pozitif açıdan ele alındığı bölümleri mevcuttur. Pozitif Anayasal İktisat, Ekonomik Anayasa üzerine odaklıdır. Normatif Anayasal İktisat ise, kural ve kurumların nasıl düzenlenmesi gerektiği ile alakalı olan ‘‘Politik Kurumlar Teorisi’’ oluşturuyor.⁸⁹ Anayasal İktisat’ın normatif boyutu, Geleneksel İktisat Teorisi’ne göre daha

⁸⁷Coşkun Can Aktan, **Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal Politik İktisat**, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/iktisatokullari/virginia-politik-iktisatokulu.htm. den aktaran Ruveyda Kızılböğâ, ‘‘Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi’’, **Nevşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 2, 2012, s. 102

⁸⁸Şimşek, s. 169

⁸⁹Sakal ve Şahin, ss. 84 - 85

karmaşık yapıdadır. Çünkü Geleneksel İktisat Teorisi'nde normatif kurallar, Refah İktisadının "etkinlik" kriterine göre belirlenirken; Anayasal İktisat'ta böyle spesifik bir kriter bulunmamaktadır. Bu nedenledir ki; Anayasal İktisatçı, iktisat politikacısı gibi doğrudan alternatif politika önerileri sunmak durumunda değildir. En genel çerçevenin en doğru şekilde çizilebilmesi adına hareket eder. Dolayısıyla hukuki perspektiflerde bir değişiklik yapılacağı yahut yapıldığı zaman, yapılan veya yapılacak değişikliklerin doğru olup olmadığı ve tabii olarak değişikliklerin nasıl olması gerektiği ile ilgilenir. Bu çerçevede alternatif öneriler sunar. Anayasal İktisat "üst düzey kurallar" ile ilgilenir. Mesela Geleneksel İktisat Teorisi artan, azalan veya düz oranlı vergilerin toplam talebi, arzı, fiyatlar genel seviyesini, vergi yükü ve vergi gelirleri gibi değişkenleri ne yönde ve ölçüde etkilediğini araştırır. Oysa Anayasal İktisat gelir vergisinin hangi gelir gruplarından ne oranda alınması gerektiğini inceler. Örnekten de anlaşılacağı üzere siyasilerin ve ekonomistlerin (iktisat politikacılarının) görevleri üst düzey kurallar ortaya konduktan sonra başlar. Geleneksel İktisatçı bu kurallar (sınırlar) içinde kalmak kaydıyla ekonomik ve politik karar ünitelerinin kendi ekonomik çıkarlarını gözetmek için sahip olacakları "alternatif davranış biçimleri"ni analiz eder.⁹⁰

Normatif Anayasal İktisat yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere "Anayasal Politik İktisat" olarak da adlandırılabilir. Anayasal Politik İktisat dikkatini, özellikle sıradan ekonomik, politik ve sosyal eylemlerin meydana geldiği yasal ve kurumsal çerçeve tarafından empoze edilen sınırlamalar üzerine yoğunlaştırmıştır. Standart ekonominin zorlamalar perspektifi içindeki tercihlerle ilgilenmemiştir. Yani Anayasal Politik İktisat oyunu oynama ile ilgili stratejik konulardan çok, oyunun kurallarının seçimi ile ilgili düzenlemeleri temel alır. Anayasal Politik İktisat, sınırlamalar (kurallar) arasındaki seçimlerin kendilerinin de sınırlamalara maruz kaldığını yani yüksek seviyedeki kurallar tarafından tanımlanan sınırlamalar içinde kural tercihlerinin meydana geldiğini kabul eder. Kurallar arası seçimin sosyal düzenin doğal bir parçası olduğu kabul edilmekle beraber, sosyal düzenin kurumsal reformlar aracılığıyla nasıl geliştirilebileceği sorusuna yanıt aranmaktadır. Zaten hem kurumsal reformların nasıl olması gerektiği hem de sınırlamalar arası seçim yapma sürecinin nasıl dizayn edilmesi gerektiği gibi konular

⁹⁰Savaş, Anayasal İktisat, ss. 37 - 38

dikkate alındığında Anayasal Politik İktisat'a neden normatif kökenli bilim dendiği anlaşılacaktır. Adam Smith'in kuruculuğunu yaptığı liberal iktisatta serbest piyasa ekonomisi düzeninin bireysel çıkarlara en iyi hizmet eden sistem olarak kabulleniş vardı. Benzer şekilde Anayasal Politik İktisat'ta da bireysel çıkarları maksimize edebilecek kurumsal düzenlemelerin nasıl olması gerektiği hususunda çalışmalar ortaya konmaya çalışılmaktadır. Doğal olarak da politik iktisadın temelini "gönüllü takas" kuralının işletildiği kurumsal düzendeki yapıyı (Pazar ekonomisi = piyasada bilinçli iş bölümü ve iş birliği esasına dayalı ticaretten kar elde etme düşüncesi) bireysel fayda maksimizasyonu eksenli olmak üzere piyasadaki piyasa dışı kurumlara doğru yönelimi olan bir inceleme alanı oluşturur. O nedendir ki bazı kesimler tarafından Anayasal Politik İktisat, klasik iktisadın çağdaştırılmış hali olarak da kabul edilmektedir. Anayasal İktisat bir bütün olarak Neo-Klasik refah ekonomisinin karşısına alternatif olarak çıkmadan önce James Buchanan ve Gordon Tullock tarafından ilk olarak Anayasal Politik İktisat'ın temelleri atıldı. Sosyal refahın toplam ölçü olarak kabul edildiği Geleneksel Refah İktisadı'na eleştiri getirerek alternatif olarak ortaya çıkan Anayasal Politik İktisat, Buchanan'ın tabiriyle "paradigma maksimizasyonu"nu gündeme getirdi. Bireysel faydadan sosyal faydaya yönelim olarak niteleyebileceğimiz bu anlayışla beraber ekonomik geleneğin bireysel metodolojik temellerinden tam bir ayrılış haline geldiğini görüyoruz. Anayasal Politik İktisat; bireysel refahı (yaşam kalitesini) arttırmada, pratik politik proje ile ekonominin geleneksel pazar takasını birleştiren ortak özellik olarak ticaretten kar elde etme düşüncesine dayanır. Bu pratik politik projelerinin oluşabilmesini Politik İktisat, piyasadaki gönüllü mübadele ilişkisini sosyal sözleşme türüne doğru kolektif hareket temelli uzlaşmaya bağlar. Anayasal Politik İktisat, optimum refaha daha yakın ekonomiye yönelme odaklı spesifik müdahaleleri tanımlamaya çalışmaz. Bunun yerine ilgili bütün tarafların kar elde edebileceği, bu yüzden genel bir anlaşmayı sağlayabilecek potansiyel kuramsal reformlar hakkında konjonktürler (öneriler) geliştirmeye çalışır. Anayasal Politik İktisat'ın teorik altyapısının oluşturulmasına en önemli katkı yapanlardan biri de Ruttledge Vining olarak kabul edilir. Vining çok dikkat çekici bir tespit ortaya koymuş ve argümanı ile teoriyi sağlamlaştırmıştır. Vining'e göre; idari kural ve hukuki sistemlerde yapılacak değişimler sonucunda kısa sürede ve / veya direkt ekonomik, politik veya sosyal süreçlerin çıktılarını üzerinde

değişiklikler olmaz. Burada sadece oyunun kuralları ortaya konmaktadır ve istenilen sonuçların doğup doğmayacağı veya ne dereceye kadar doğacağı, yeni empoze edilen sınırlamalar altında oyuncular tarafından seçilen stratejilere bağlı olacaktır. Anayasal Politik İktisat'a teorik katkı sağlayanlardan biri de Frank Knight olmuştur. Knight, "sosyal etik" kavramını gündeme getirmiştir. Sosyal etik mevcut kurallara uyma ve yeni kurallar geliştirme şeklinde iki ayaklı bir problem olarak görülmüş ve bireylerin ve toplumun yeni oyunlar (kurallar) geliştirmektense mevcut kurallara uyma isteklerinin ve eylemlerinin daha fazla olduğu gözlemlenmiştir. Tabii olarak Knight sosyal etik kavramından yeni bir kavram daha ortaya çıkarmış. O da "güdüsel asimetri" dir. Knight ayrıca anayasal anlaşma seviyesinde piyasa mübadelesindeki gibi gönüllü anlaşmaya doğrudan denk kollektif düzenlemelerde de gönüllü katılım olacağını, yani grubu terk etme ve diğer gruplara katılma hatta isteğe bağlı olarak yeni gruplar kurma hakkı ve gücünün doğacağını savunmuştur. Nihayetinde piyasa mübadelesindeki gibi bir uzlaşma siyasi süreçte sağlanamayacaktır. Anayasal anlaşmalarda mutlak suretle uyumsuz grupların yetkileri ve seçimin anayasa altı zorlamaları bireylerin tümüne sistem tarafından otomatik olarak kabul ettirilecektir. Öte yandan gruplar arası transferler de bu değişim sürecini yönlendiren kurallara göre gerçekleşeceğinden doğal bağımsız bölgesel politik gruplar tam olarak gerçekleşemez. Anayasal çıkarların olduğu bir düzende eğer özel kişi ve gruplara karşı yararlı olan anayasal çıkarlar varsa bunlar ayrıcalıklı çıkarlardır. Hukuk devletinin gereği olarak ortaya konan "kanun önünde eşitlik" prensibi ile ayrımcılığın olmadığı bir siyasi ortam olduğu gösterilmeye çalışılmaktadır. Bu şartlar altında insanlar özel veya belirli anayasal çıkarlar uğruna sosyal boyutu daha geniş (daha toplumsal) anayasal çıkarları elde edemeyecekler demektir. Bu da anayasal uzlaşmayı engelleyecektir. Bu riske karşı Anayasal Politik İktisat, anayasal seçimlerin özel durumları hakkında insanları bilgisiz bırakan ve bundan dolayı da anayasal çıkarların farklılaşmasını minimize hatta elimine eden bir perdenin arkasında yapıldığını varsayar. İnsanların paylaşılan anayasal çıkarlarını nasıl etkili şekilde gerçekleştirebilecekleri ve refah azalışı ile ayrıcalıklar için karşılıklı yıkıcı rekabeti engelleyecek şekilde anayasal seçim ve reform sürecinin nasıl organize

edilebileceği konusu da Anayasal Politik İktisat yani Normatif Anayasal İktisat açısından önem taşımaktadır.⁹¹

Bireysel tercihlerden kollektif tercihlere varılabilmesi için oylama mekanizmaları konusu hem Kamu Tercih Teorisi hem de Normatif Anayasal İktisat açısından önem taşır. Pozitif Kamu Tercih Teorisi'ne göre ilk inceleme konusu (gerçekte uygulanan) oylama mekanizmasıdır.⁹² Olması gereken oylama mekanizmasını incelemek, Kamu Tercih Teorisi'nin normatif ayağını oluşturmaktadır. Kamu Tercih Teorisi siyasi karar alma sürecinde oylama metodu seçilirken metotların ahlaki, teknik ve mali açıdan değerlendirmelerini yapar. Oylama yöntemlerinden birisi ‘‘oybirliği kuralı’’dır. Oybirliği kuralı uygulanması en zor hatta tabiri caizse ütopik bir kural olduğunu söylememiz gerekir. Optimum toplumsal refah Wilfredo Pareto tarafından geliştirilen ‘‘Pareto Optimumu Teorisi’’ çerçevesinde ele alınır. Pareto etkin bir durumdan söz edeceksek; toplumdaki herhangi bir kişinin refahını azaltmadan bir başkasının refahını arttırmanın mümkün olmaması gerekir. Eğer bu koşul piyasa ekonomisi açısından sağlanıyorsa devletin müdahalesine gerek yoktur. Ancak piyasa başarısızlığına yol açan faktörler olduğu için devlet piyasaya müdahale etmek zorunda kalıyor. Bu sayede teorik olarak piyasa ekonomisinde optimal kaynak dağılımı devlet müdahalesi sonrasında sağlanabilse de aynı ihtiyacın kamu ekonomisi açısından da duyulduğunu söylememiz gerekir. Dolayısıyla Pareto Kuralı kamu ekonomisine de uygulanabilir. Kamu ekonomisinde mali sömürü yoksa pareto etkinlik sağlanabilir. Mali sömürünün kamu ekonomisinde olmaması da Knut Wicksell tarafından oybirliği ile alınan toplumsal kararların varlığına bağlanmıştır. Zamanla oybirliğinin ütopik kaldığını gören teorisyenler ‘‘Oyçokluğu Kuralı’’nı gündeme getirmişlerdir. Çoğunluk topluluğun yarısından bir fazlası şeklinde basit çoğunluk kuralı şeklinde sağlanabileceği gibi mutlak çoğunluk olarak da uygulanabilir. Mutlak çoğunluk, tüm seçenekler ortaya konduktan sonra tek bir seçeneğin çoğunluğu elde etmesi gerekir. Bir de nispi çoğunluk vardır. Nispi çoğunlukta her tercihe verilen oy toplamı toplam verilen oya oranlanır. En yüksek oran hangi tercihe aitse o tercih toplum tercihi gibi kabul edilir. Çoğunluk kuralında

⁹¹Viktor J. Vanberg, Anayasal Politik İktisat, çev. Timur Turgay, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 2, ss. 118 - 124

⁹²Sara Onur, Kamu Seçiminde Oylama Olgusu Analizi, **Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 2, 2001, s. 49

azınlık kesim yaratılmakta ve çoğunluğun kararlarının yanında bu kesimin kararları önemsenmemektedir. Toplumsal tercih ve refahın etkinliğini arttırmak için oy çokluğu kuralı kendi içinde yeni bir alternatif yaratmıştır: Kaliteli Çoğunluk. Kaliteli çoğunluk kuralı nitelikli çoğunluk olarak da bilinir ve 3/4 , 4/5 gibi ciddi oy oranlarıyla kararlar alınabilmesini mümkün kılan bir metottur. Çoğunluk kurallarının içinde daha demokratik bir yöntem olarak karşımıza çıkar. Oylama yöntemleri içinde ayrıca ‘‘Puanlı veya Noktalı Oylamalar’’ şeklinde ayrı bir grup da bulunmaktadır. Puanlı ve noktalı oylama kuralları birbirlerine çok yakın tekniklerde uygulanan alternatif iki oylama modelidir. Her bireyin belli bir toplam puanı vardır ve bu puanları alternatifler arasında dağıtabilirler. Nokta oylamasının puanlı oylamadan farkı, bireylerin çeşitli alternatiflere puan (oy) verme zorunluluğu olmamasıdır. Böylece bireylerin alternatifler karşısındaki seçim baskınlığı daha net görülebilir. Oylama yöntemlerinden bir diğeri de James Buchanan tarafından geliştirilen ‘‘Taraf Tutma Modeli’’dir. Koalisyon hükümetlerinin olduğu demokratik yapılarda azınlık hükümetleri hükümetin diğer kanadına kendi menfaatleri doğrultusunda birbirlerini bir süreliğine destekleme konusunda uzlaşmak üzere baskı yapar ve bu baskı çerçevesinde koalisyon kararları şekillendirilir.⁹³

Daha sağlıklı toplumsal refah fonksiyonunun dizaynı ve siyasi süreç için gerekli kılınan anayasal düzenlemeler, diğer yandan Keynesyen iktisat ile literatürde yerini almış müdahaleci devlet anlayışına uygun bütçe politikalarıyla devamlı açık veren bütçeler, çok ve sık arttırılan giderler ve açık veren bütçeleri finanse etme amacıyla basiretsizce yapılan para arzı artışlarına bağlı yükselen enflasyon, mali dengesizlik ve oy kaygısı gibi unsurlar birlikte düşünüldüğünde vergilerden ziyade öncelik sırasını her daim elinde bulunduran borç gelirleri ve borç yükündeki artışlar sebebiyle de Anayasal İktisatçılar açısından önem taşımıştır. Klasik iktisatçılar için mali denklik yani denk bütçe ilkesi ne kadar önemliyse, Anayasal İktisatçılar için de o kadar önemliydi.⁹⁴

⁹³Coşkun Can Aktan, **Siyasal Süreçte Oylama Metotları**, <http://www.canaktan.org/politika/siyasal-surec/oylama-yontem.htm>, (Erişim Tarihi: 24. 09. 2013)

⁹⁴Turgay Uzun, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Kuramı Üzerine Bir Değerlendirme**, www.sbed.mu.edu.tr/index.php/asd/article/view/321/285, (24. 09. 2013)

1.2.2. Anayasal İktisat, Kamu Tercihi Teorisi ve Mali Reform İlişkisi

Kamu Tercihi Teorisi ile Kamu Maliyesi disiplinleri arasında yakın bir ilişki olduğunu söylememiz gerekir. Kamu gelirlerinin çok büyük kısmını oluşturan vergi gelirlerinin hangi şartlarda, kimlerden ve maktu ile nispi olarak ne kadar, ne zaman toplanacağı sorularının cevaplarını ortaya koyan vergi sisteminin oluşturulmasında birçok araştırmacıya göre politik faktörler etkili olmuştur. Bazı araştırmacılar ise vergi sisteminin oluşturulmasında siyasetin tek başına etkili olduğunu iddia etmiştir. Ancak bu iddia diğerine nazaran nispeten daha az değerlendirilmiştir. Brennan'a göre bunun sebebi, Adam Smith, David Ricardo ve Alfred Marshall'ın vergi politikası araştırmalarının temel kaynak olarak kabul edilmesi ve Wicksell ile Lindahl'ın çalışmalarının gözden kaçırılmasıdır. Kamu Tercihi ile Kamu Maliyesi arasındaki ilişkiyi kuran unsurun politik faktörler olduğu noktasında temel hareket noktası, düzenleyici politikalar üzerine inşa edilmiş Düzenleyici İktisat olmaktadır. "Politik Faktörler Modeli" de denen yaklaşıma göre düzenleyici iktisat, düzenlemelerin etkinlik maliyetlerini analiz eder. Dolayısıyla en verimli politikalar hangileriye bunların politikacılar tarafından uygulanacağı varsayılmaktadır. Ancak Chicago Okulu'nun önde gelen temsilcilerinden biri olan George Stigler, yaptığı gözlemler ve ampirik çalışmaları sonucunda düzenleyici politikaların aslında iktisadi verimliliği arttırmadığını tespit etmiştir. Rant kollama amacıyla baskı grupları tarafından oluşturulup teklif edilen rantçı politikalar, politikacıları verimli politikalardan vazgeçirebilir ve kendilerine rant sağlayacak politikalara yönlendirilmelerini sağlayabilir. Stigler'a göre hükümet düzenlemelerinde zaman içinde ekonomik etkinsizlikleri baz alan çalışmalar azalmıştır. Bunun da hem mali (israf) hem refahsal düzlemde kayıpları beraberinde getireceği açıktır. Teorik açıdan optimal vergi politikaları tasarlanırken hesaplanabilir genel denge çalışmaları kapsamında vergi türlerine göre farklılaşan marjinal vergi yükleri de diyebileceğimiz marjinal maliyetler dikkate alınmaktadır. Uygulamalı vergi politikaları araştırmalarında etkinlik kriterine göre hareket edildiğinden, temel vergi reformları ve ayrıntılı vergi yasalarının değişiklikleri şeklindeki politik tercihler bu kriter baz alınarak yapılmaktadır. İşte "Politik Faktörler Modeli" teoride bu şekilde olması gerektiği belirtilen vergi sistemi oluşum sürecini pratiğe (gerçek hayattaki uygulamaya)

dönüştürmüştür. Çünkü süreç işlerken oluşuma aktif katkısı (etkisi) olan politik faktörler analizde ihmal edilmiştir. Vergi sisteminin oluşmasında; yasama ve yürütme üzerindeki politik faktörlerin etkileri ile birlikte piyasa ekonomisinde kaynak dağılımını yönlendiren politik sistem şeklinde başlıca iki faktör etkilidir. Bahsettiğimiz Politik Faktörler Modeli'ne paralel olarak Winer ve Hettich tarafından "Politik Ekonomik Denge Yaklaşımı" adı altında yapılan çalışmalarda; marjinal etkinlik maliyeti yerine, değişik politika araçlarından kaynaklanan her bir gelirin "marjinal politik maliyeti" dikkate alınmaktadır. Temsili demokrasilerde politik düşünce yapısının vergi sistemi üzerindeki etkilerini incelemeye çalışmışlardır. İyiliksever sosyal plancılar ile kendi çıkarını kollayan politikacıların içinde yer aldığı optimal vergi modelini yeniden yorumlamışlardır. Eşit marjinal kayıp veya eşit marjinal politik maliyetin sağlanıp sağlanamayacağını sorgulayan çalışmalarında; bürokratların hesaplamaları sonucu tespit edilen etkisiz vergi politikalarının "politik piyasa başarısızlıkları"na neden olacağı üzerinde durmuşlardır. Winer ve Hettich'e göre etkin bir vergi politikası uygulamak hatta optimal bir vergi sistemi oluşturmak için; öncelikle politikaların önemi – amaçları ortaya konmalıdır. Bu da ancak ampirik olmayan tahminlere göre yapılmaktadır. Ayrıca baskı ve çıkar gruplarının vergi sistemi tasarım süreci içinde siyasi organlar üzerinde etkilerinin olup olmadığının belirlenmesi ve hatta bunun tespiti için de öncelikle bu grupların güçlerinin ne boyutta olduğunun tespiti adına bazı ölçütlerin (değerlendirme kriterlerinin) oluşturulması gerektiği iddia edilmiştir. Öte yandan vergi politikaları sonucunda çıkar gruplarının elde ettikleri kazanç ve kayıpların da ölçülmesi gerekir. Bunları da optimal ve hata payı az olacak şekilde ölçümlemek oldukça güçtür. Vergi politikalarının ve doğal olarak yasalarının kaynak dağılımını yönlendiren sosyo-iktisadi boyutu olan politik sistemin bir parçası olarak düşünülmesi durumunda, vergi reformlarında mutlak suretle diğer mali politikaların da dikkate alınması koşuluyla hareket edilmesi gerekir. Mesela vergi yasalarında gelir vergisi hasılatını azaltıcı ve dolaylı vergi hasılatını arttırıcı nitelikte değişiklikler yapılacak olursa; varlığa dayalı tüketim yapan gelecekteki aktif nüfus (daha genç nüfus) üzerinde orta vadede vergi yükü artacaktır. Oysa yaşlı nüfus için vergi yükü azalacak hatta kendi lehlerine politik olarak daha güçlü olan yaşlı nüfus için yapılacak politik pazarlıklar sonucunda daha fazla sosyal güvenlik hakları çıkarılabileceği söylenebilir. Kamu

maliyesi sisteminin temelini oluşturan vergi sistemi tasarımlarında rant kollama faaliyetleri, kaçınılmaz bir şekilde herkes için basit ve evrensel kuralların (yasaların) geçerli olduğu ve her türlü gelirin vergilendirileceği varsayımından hareket eden lobicilik faaliyetlerini gündeme getirebilecektir. Bazı teorisyenler, satış vergileri ağırlıklı veya düz oranlı tarifelerin uygulandığı vergi sistemlerinde lobicilik faaliyetlerinin daha az olacağını savunur. Ancak düz oranlı vergilerden ötürü lobicilik faaliyetlerinin azaldığı bir vergi sistemi için doğrudan bu sistem optimaldir, etkindir demek de rasyonel olmaz. Böyle bir yorum yapabilmek için farklı vergi rejimleri altında lobicilik maliyetleri incelenmelidir. Vergi sistemi tartışmalarının düz oranlı vergi dışında artan oranlı vergi boyutu da vardır. Artan oranlılıkta lobiciliğin artması pahasına, kaynakların yeniden dağıtımı daha rasyonel gerçekleştirilebilir iddiası vardır. Düz oranlılık – artan oranlılık tartışmaları, asıl olarak optimal vergi sistemi tasarımları için önem arz eden ikinci ana unsur olan modern piyasa mekanizmasında kaynak dağılımını şekillendirecek politik yapıyı (yapının bir parçasını) ifade etmektedir. Politik yapı oluşturulurken kaliteli iktisadi analizlerin büyük önem arz ettiği söylenebilir. Çünkü iktisadi analizler doğrultusunda mevcut veya alternatif politikaların maliyetleri hesaplanabilir ve politikacılara değerlendirilen alternatif ve mevcut düzenin istenmeyen sonuçları konusunda bilgi verilebilir. Buna göre politikacılar bir karar verir ve uygulama sonuçlarına da bakılarak gerektiğinde sistem içinde değişikliklere gidilebilir. Şöyle ki; politikacılar uygulanan politikalardan herhangi bir fayda elde edemezlerse yahut çeşitli toplumsal kesimlerin refahlarının artması sağlanırsa sistemde değişiklikler yapılabilir. Yapılan iktisadi analizler neticesinde etkisiz vergi politikaları da ortaya konmakta ve politik aktörlerin varlığına bağlı olarak mevcut ve muhtemel (bir bütün olarak) vergi yasalarının tanımlanması sağlanmaktadır. Bu şekilde hem kamu mali sistemi hem de politik sonuçlar etkilenebilmektedir. Burada ‘tanımlama’dan kastedilen, ekonomik araştırmaların topluma anlatılmasıdır.⁹⁵

Kamu Tercihi - Kamu Maliyesi ilişkisi ortaya konduktan sonra, Kamu Tercihi – Bütçe Büyüklüğü ilişkisinin de açıklanması yerinde olacaktır. Bir bakıma bu ilişkinin ortaya konması, devletin sınırlandırılması esasına dayalı ve aynı zamanda

⁹⁵James M. Poterba, “Kamu Maliyesi ve Kamu Tercihi”, çev. Hakkı Odabaş, **Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı: 3, 2001, ss. 186 - 190

Kamu Tercih Teorisi'nin alt disiplinlerinden biri olan Anayasal İktisat anlayışı açısından da önem arz eder. Konunun en temelinde "harcama ve vergi tercihi ilişkisi" yer almaktadır. Harcama yapılmasına bağlı kamusal finansman yapılacaksa ve gerek finansman gerek harcama kararı eşanlı alınacaksa, mali tercihlerin fayda ve maliyet analizleri gerek seçmenler gerek temsilciler (milletvekilleri veya daha genel olarak politikacılar) tarafından mali aldanmaya düşmek üzere doğru bir şekilde yapılamaz. Doğal olarak devlet bütçeleri aracılığıyla mali faaliyetlerin maliyetleri tüm topluma yayılacaktır. Ek ödenekler vb. uygulamalarla sapmalar çeşitli maliyetler göze alınarak veya görmezden gelinerek bu gerçekleştirilebilir. Bu da genel olarak siyasetçilerin arzuladığı bir durumdur. Harcama kalemlerinden ötürü doğacak fert başı vergi payları ile ilgili vatandaşlar bilgilendirilmez. Bunu da her iki tarafın rasyonel şekilde bilmesi zaten mümkün değildir. Öte yandan vergi dışındaki finansman araçlarının kolaylıkla elde edilebilirliği harcama kararlarının arttırılarak tasarılaştırılmasında ve yasalaştırılmasında ciddi rol oynar. Bunlar politikacıların mali kararların alınması safhasında daha rahat hareket etmelerine neden olabilmektedir. Dahası harcama ve finansman kararları arasındaki bağ harcama lehine güçlendirilirse yani finansman kararlarından bağımsız (kaynak tahsis edilmeden) harcama yapmaya uygun bir bütçe planlaması yapılırsa geniş bütçelerin etkinsizliği katlanarak artacaktır. Harcama ve finansman kararları bağımsız verilse dahi, genel bütçe dengesi konusunda katı sınırlamalar uygulanıyorsa uzun vadede bütçe büyüklüklerinin artması engellenecektir. Hükümetler programlarını oluştururlarken kısa vadeli değil uzun vadeli bütçe taahhütlerini odak noktasına alırlar. Bu sebeple kısa vadeli programlar nispeten kontrol edilemezler. Hükümet programlarındaki harcamalar bir kez oluşturulur ve bundan sonra hükümetler, bu programlardan yararlananların sayısındaki artışı kontrol etmekte güçlük çeker. Gerçekte hükümet harcamaları arttıracığına söz verir ve daha az idari kontrol uygular. Bu programlardaki harcamaları sınırlamaya ilişkin yasal değişiklik yapma hakkı kendinde saklı olan hükümetler, genel anlamda yarı kontrol edilebilir mali (özellikle harcamasal) programlar uygulayabilir. Harcamaların kontrolü üzerinden bütçe büyüklüğünün denetimi yahut çeşitli programların kaldırılması politikacılar için zayıf güdüsel kararlardır. Yarı kontrol edilebilir veya (herhangi bir yasal değişiklik yapılmaması durumunda kontrol edilemez) programlar kısa vadeli popülist

politikaları gerekli kılacağından, politikacılar ihtiyari olarak miyop davranmaya devam edeceklerdir ve bütçe büyüklüğünde kayda değer bir değişim yaşanmayacaktır. Kamu Tercihî teorisyenleri üç tür politikacı modeli ortaya koyarak bütçe tercihi eğilimlerini tartışmaktadır. “İdeolojik politikacılar”; sosyalist veya kapitalist yönü ağır basan politikacılar olarak milli ekonomi içinde kamu kesiminin genişliği konusunda fikir ayrılığına düşmektedir. Sosyalist yönü olanlar bütçe maksimizasyonunu, kapitalist laissez faire kuralına bağlı olanlar da kamu kesiminin dolayısıyla bütçe hacminin daraltılmasını talep edeceği açıktır. “İdeolojik yönü zayıf politikacılar” ise güç ve prestij sevdalısı olarak seçmenlerin tercihlerine daha duyarlı olacaktır. Diğer rakiplerine karşı da mücadele edeceğinden sınırlamalara daha fazla dikkat çekecektir. “Vurguncu politikacı” fahiş denilebilecek derecede maddi kazançlar arzular. O kadar ki, özel sektörle iş anlaşmaları yaparak ve illegal yollarla (rüşvet, etik dışı yardım ve bağış vs.) kazançlarını katlama ve hem mevcut (öteden beri devam eden) hem de yakın zamanda yasalaştırılarak kamu harcama programlarına alınan yeni programlar bütçenin daha da genişlemesine neden olacaktır. Seçmenlerin de hem kamu sektöründeki politikalar hakkında bilgi toplama maliyetlerinin yüksekliğinden hem de hükümet programlarının maliyetlerini gizleme eğiliminde olmalarından ötürü ayrıca seçmenlerin çeşitli sebeplerle ilgisiz kalmaları seçmenler nezdinde eksik enformasyona neden olur. Hükümet programlarının maliyetlerinin gizlenmesi çeşitli yollarla gerçekleştirilebilir. Mesela, hükümetlerin idari düzenlemelerinin maliyetleri sadece idari boyutuyla bütçede yer alır. Bunun piyasaya yansımaları yer almaz. Seçmenler (iyi bilgilenmiş olanlar) medya kadar bütçe gerçekleştirmelerini de takip eder. Dolayısıyla bilgi düzeylerinde sapmalar gerçekleşecektir. Bu etki vergi yerine ağırlıklı borç politikalarının izlenmesi suretiyle vergi mükelleflerinden diğer toplumsal gruplara gelir transferi yaratılmasına sebep olunarak da sağlanabilir. İrrasyonel seçmen tercihleri bütçe büyüklüğünün siyasi organlar aracılığıyla kontrol edilmesini güçleştirecektir denilebilir.⁹⁶

Bazı Kamu Tercihî teorisyenleri vergi mükelleflerinin vergiyle alakalı davranışlarını incelemişlerdir. Vergi imtiyazları uygulamalarının mükelleflerin vergiden kaçınmaları için verimsiz alanlarda faaliyet göstermelerine yol açacağını

⁹⁶James M. Buchanan ve Marilyn R. Flowers, çev. Dilek Dileyici, “Kamu Tercihî ve Bütçe Büyüklüğü”, **Kamu Tercihî ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 4, 2001, ss. 169 - 177

savunmuşlardır. Onlara göre toplumda baskı ve çıkar grupları lobicilik faaliyetlerini beraberinde getirir. Bu da farklı gelir grupları için farklı vergilerin uygulanması sonucunu doğurabilir. Oysa tek oranlı vergilerin lobicilik faaliyetlerinin azalmasına katkı sağlayabilir.⁹⁷

1.2.3. Anayasal İktisat, Mali Anayasa ve Mali Kurallar

Anayasal İktisatçılar, anayasal düzenlemelerin kapsamında iktisat politikası araçlarının hepsi için çeşitli düzenlemeler (kısıtlamalar) konmasını savunmuşlardır. Bu kısıtlamalar ise beraberinde mali kuralları getirmektedir. Bu sebeple iktisat literatüründe iradi ve takdiri politikalar, Anayasal iktisadın doğuşuyla beraber karşılaştırılmaya başlanmıştır. Anayasal iktisatçılara göre politikalar mevcut kurallar arasından seçilmektedir. Kurallara ne kadar bağlı kalınırsa veya bunlar ne derecede az değiştirilirse o derecede rasyonel politikalar uygulanmış olur ve ekonomik istikrarsızlıklar azaltılır. Dolayısıyla Anayasal iktisatçılar mali reform ile özelde mali anayasayı genelde ise mali kural uygulamalarını kastetmektedirler.

Mali Kural, mali politikanın belirlenmesinde harcama, gelir, bütçe açığı ve faiz dışı denge ve genel olarak bütçe dengesi gibi ekonomik bazı ekonomik büyüklüklere orta ve uzun dönemde belirli hedefler ya da sınırlamalar getirerek sürdürülebilir bir mali politika patikası ortaya koyan yasal düzenlemelerdir. Mali kuralların ortaya konma amaçları ise; kaynakların kullanımının (kaynakların Swot Analizleri doğrultusunda şekillenen stratejik planları doğrultusunda kamu kurumları tarafından kullanılması) ve para politikasının etkinliğinin artırılması, kamu hizmetlerinin sunumunda verimlilik, kamusal etkinlik ve verimliliğe bağlı gerçekleşecek mali sürdürülebilirlik ile birlikte makroekonomik hedefler içinde değerlendirdiğimiz ekonomik istikrar ve büyümenin sağlanması ayrıca seçim dönemlerinde uygulanan popülist politikaların engellenmesi, uzun vadede uygulanan maliye politikalarının sürdürülebilirliğini sağlamak ve uygulanan kamu politikaları çerçevesinde ekonomik dalgalanmaları minimize etmek suretiyle hükümetin

⁹⁷James Paterba, **Kamu Maliyesi ve Kamu Tercih**, Çev. Hakkı Odabaş, 1998, s. 189 dan aktaran Emre Akcagündüz, “Kamu Tercih Teorisi ve Türkiye Üzerine Etkileri”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, 2010, ss. 32 - 33

kredibilitesini arttırmak şeklinde sıralanabilir. En genel şekliyle mali kurallara neden başvurulur sorusunun cevabı dört ana başlık altında değerlendirilebilir: Mali Disiplin, Mali Sürdürülebilirlik, Makroekonomik İstikrar, Öngörülebilirlik.⁹⁸

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile birlikte 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ülkemizde 2001 krizi sonrası uygulamaya konan mali kurallar olarak karşımıza çıkmaktadır.

4749 sayılı yasayla Hazine'nin borçlanma limitleri tekrar düzenlenmiştir. Daha önce Hazine'nin borçlanma limiti sadece iç borca göre belirlenirken limit yeni düzenlemeyle iç ve dış borcun toplamından oluşmuştur. Özel tertip borçlanma araçlarının çıkarılması limit kapsamı içine alınmıştır. Ek bütçelerle borçlanma olanağı ortadan kaldırılmış, Hazine'nin en fazla bütçede belirlenmiş olan borçlanma limitini % 5 oranında aşabileceği buna ek olarak Bakanlar Kurulu'nun da artı % 5 daha limiti arttırabilme yetkisinin olduğu belirtilmiştir.⁹⁹

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 14,16, 20, 21, 23, 24, 27, 35, 70. Maddeleri mali kural uygulamalarına paralel düzenlemelerdir. Bu maddeleri konu başlıkları üzerinden değerlendirme; orta vadeli harcama sistemi, harcama kısıtı, ödenek aktarma kısıtı, yedek ödenek kısıtı, örtülü ödenek kısıtı, ertesi yıla geçen yüklenme kısıtı, bütçe dışı avans kısıtı ve ödenek üstü harcama yapılmasına müeyyide getirilmesi şeklinde yapılabilir. Kanunda 16. Maddede Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan düzenlenmiştir. Buna göre 2006 yılından itibaren Orta Vadeli Harcama Sistemi (program) çerçevesinde üç yıllık bir perspektifte her yıl Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan hazırlanmaktadır. Kanunun 16. maddesinde Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan hazırlanmasına ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Orta Vadeli Mali Plan'ın, Orta Vadeli Program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içermesi öngörülmüştür. Böylece, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere merkezi yönetime dahil kurumların ödenek tekliflerine

98Nergis Bayar, **Mali Kurallar ve Mali Disiplin**, 2. Maliye Uzmanları Sempozyumu, www.sgb.gov.tr/.../Maliye%20Uzmanlari%20Egitim%20Sunumları/Mali... (Erişim Tarihi: 20.05.2014)

99Meral Vurucu Demir, **4749 Sayılı Kamu Finansman ve Borç Yönetimi Düzenlenmesinin Hakkında Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat İle Karşılaştırılması**, Ankara, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Mart 2004, s. 52

ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyinde bir üst limit getirilmesi öngörülmüştür.¹⁰⁰ Kanunun 14. Maddesinde; merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği malî yükü, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplar ve tasarılar eklerler. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir. Ayrıca, bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığı'nın görüşleri eklenir. 20. Maddeye bakarsak; Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, ayrıntılı harcama programlarını hazırlar ve vize edilmek üzere Maliye Bakanlığı'na gönderir. Bütçe ödenekleri, Maliye Bakanlığı'nca belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılır. Özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumları ayrıntılı finansman programlarını hazırlar ve harcamalarını bu programa uygun olarak yaparlar. İlgili mevzuatına göre, yılı içinde hizmetin gerektirdiği hâllerde Maliye Bakanlığı'nca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde yeni tertipler, gelir kodları ve finansman kodları açılabilir. Cari yıl sonunda kullanılmayan ödenekler iptal edilir. 21. Maddeye bakarsak; Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır. Ancak, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığı'na bildirilir. 23. Madde ise Maliye Bakanı'na ödenek aktarımıyla ilgili verilen tahditli bir yetkiyle ilgilidir. Merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeyen hizmetler için, bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılmak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde

¹⁰⁰Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5018&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>
= (Erişim Tarihi: 20.05.2014)

ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabilir. Bu ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir. 5018 Sayılı yasanın 24. Maddesi örtülü ödenek uygulamalarıyla ilgilidir. Buna göre örtülü ödenek; kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konulan ödenektir. Örtülü ödenek, bu amaçlar dışında ve Başbakanın ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez. 27. Maddeyi incelediğimizde; niteliğinden dolayı malî yılla sınırlı tutulamayan ve sürekliliği bulunan aşağıdaki iş ve hizmetler için; her iş itibarıyla, bütçelerinde öngörülen ödeneklerin yüzde ellisini, izleyen yılın Haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi on iki ayı aşmamak üzere, ilgili üst yöneticinin onayıyla ertesi yıla geçen yüklenmelere girişilebilir¹⁰¹ :

- ✓ Türk Silahlı Kuvvetlerinin yapım, onarım, etüt ve proje işleri, araştırma-geliştirme projeleri, giyecek ve yiyecek alımları, makine-teçhizat, silah-mühimmat-teçhizat alımlarıyla bunların bakım, onarım ve imalat işleri.
- ✓ Yiyecek, yakacak, akaryakıt ve madeni yağ ihtiyaçları.
- ✓ Temini ve korunması güç olan ilaç, aşı, serum ve tıbbi sarf malzemeleri.
- ✓ Süreli yayın alımı, taşıma, koruma ve güvenlik, temizlik ve yemek hizmetleri
- ✓ Taşıtların malî sorumluluk sigortası ile yurt dışından tedariki yapılan silah, silah-teçhizat ve mühimmat sevkinin her türlü riske karşı sigortalanması amacıyla yaptırılan nakliyat sigortası
- ✓ Makine-teçhizat, yol ve otoyol, bilgisayar ve haberleşme sistemlerinin bakım işleri; her türlü onarım işleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri
- ✓ Emniyet Genel Müdürlüğü'nün giyecek alımları ile silah, mühimmat ve teçhizat alımları ve Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığının etüt ve proje işleri,

¹⁰¹Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5018&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>
= (Erişim Tarihi: 20.05.2014)

araştırma-geliştirme projeleri, makine, silah-mühimmat, teçhizat ve sistem alımlarıyla bunların bakım, onarım ve imalat işleri.

5018 sayılı kanunda geçen 35 ve 70 numaralı maddelerden de bahsetmek yerinde olacaktır. Çünkü daha önce belirttiğimiz gibi bu maddeler de sınırlayıcı yönleri nedeniyle mali kural uygulamaları ile ilişkilendirilebilir nitelikteki maddelerdendir. 35. Maddede gider arttırıcı yönü olan avans (ön ödeme) uygulamalarına yönelik hükümler konmuştur. Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir. Verilecek avansın üst sınırları merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilir. Sözleşmesinde belirtilmek ve yüklenme tutarının yüzde otuzunu geçmemek üzere, yüklenicilere, teminat karşılığında bütçe dışı avans ödenebilir. Yasanın mali kural uygulamalarına atıf olarak ele alınabilecek diğer maddesi olarak evvelce belirttiğimiz bir diğer ve inceleyeceğimiz son maddesi olan 70. Maddede ise ödenek üstü harcama konusuna açıklık getirilmiştir. Kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir. Dikkat edilirse bahsi geçen tüm bu maddelerde genel olarak mali disiplini bozucu mali uygulamalardan kaçınma söz konusudur. Nitekim yukarıdaki açıklamalarımızda mali kuralların hedefleri arasında mali disiplini de saymıştık.

Bu bağlamda ele alındığında mali kural uygulamalarının Anayasal İktisatçıların mali anayasa önerileriyle örtüştüğü söylenebilir.

Gerek kuralların seçimi gerekse bunların uygulanması sonucunda ortaya çıkacak sonuçları inceleyen Anayasal İktisat, pratik mali anayasa hazırlanması gerektiğini savunur. Mali politikaların bağlayıcı hükümlerinin yanında kamu varlıklarının yönetimi ile ilgili de kısıtlamalar gündeme getiren mali anayasalar devlet bütçesi eksenli yorumlandığında, hükümetlerin sağlam ve yeterli toplayacakları gelirler ve kurallara uygun giderler sayesinde minimal düzeyde borçlanmaya gidilecektir demek mümkündür. Mali anayasada kamu gelirleri veya

vergilerle ilgili, harcamalarla ve borçlanmayla alakalı, kamu varlıklarının yönetimine ilişkin mali anayasa konusu üzerine çalışmış pek çok teorisyenin üzerinde uzlaştıkları çeşitli maddeler vardır. Kamu gelirleri veya vergilerle ilgili olması gerek öneriler şu şekilde örneklendirilebilir¹⁰²; kamu gelirleri ve bunlara ilişkin imtiyazlar ancak yasayla salınır ve kaldırılır, gelir yasaları açık ve basit yazılmalıdır, gelirler genellik ve verimlilik (hem vatandaşlar hem devletin yararlanacağı şekilde) ilkelerine göre toplanmalıdır, harcama vergilerinin toplamı önceki yılın milli gelirinin yarısını aşmamalıdır, asgari ücretten vergi alınmamalıdır, devlet gelirlerinde zamanaşımı olmaz ve uyuşmazlıklar yargıda çözümlenir, devlet gelirlerini sekteye uğratabilecek af yasaları çıkarılamaz vb. Mali anayasada kamu harcamaları ile ilgili olması gereken öneriler şu şekilde örneklendirilebilir¹⁰³; devlet bütçeleri en az 3 yıllık olmalı, program bütçe şeklindeki bütçelere ödenekler alt programlara göre değil proje bazlı tahsis edilmeli, proje ödenekleri aşılmamalı ve ödeneksiz ödemeler yapılmamalı, proje uygulamaları üçer aylık dönemlerle izlenmeli ve gereken hallerde proje iptalleri veya eklemeleri yahut projelere yeni ödenekler verilmesi gibi uygulamalar kanunla yapılmalı, tahsis değil adem-i tahsis ilkesi benimsenmeli, genel muhasebe esasları doğrultusunda gerçekleştirilmesi gereken devlet bütçeleri Türk devlet bütçesi uygulamaları karşılığı ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu kurumları yönünden tek bütçe halinde tasarı haline getirildikten sonra yasalaştırılmalı, devlet bütçeleri Sayıştay denetimine tabi tutulmalı ve raporlar yılda bir kez mecliste görüşülüp kesin hesap kanunu ile onaylanmalı vb. Mali anayasada borç politikaları ile ilgili hükümlere örnek vermek gerekirse¹⁰⁴; iç ve dış borçların toplamı önceki yılın milli gelirinin % 40'ını aşmamalı ve ancak yasayla belirlenecek olağanüstü hallerde bu limit % 50 olarak kabul edilmeli; konsolidasyon, konversiyon, moratoryum, refinansman ve borçlanma gibi işlemler yasayla yapılmalı, devlet tüm kamu kurum ve kuruluşları ile özel kişilerin borçlarına kefil olmamalı, devlet borç yönetimini belirlerken tüm kişi, banka ve kurumların yurt dışı borçlarını da dikkate almalı, Sayıştay devletin borç yönetimi işlemlerini denetlemeli ve raporunu meclise sunmalı şeklinde öneriler getirilmiştir.

¹⁰²Uçar Demirkan, Mali Anayasa, **Maliye Dergisi**, Sayı:156, 2009, s. 39

¹⁰³Demirkan, s. 40

¹⁰⁴Demirkan, s. 40

İKİNCİ BÖLÜM

EKONOMİK İSTİKRAR KAVRAMI VE İSTİKRAR POLİTİKASI

ARAÇLARI

2.1. EKONOMİK İSTİKRAR KAVRAMI

Bir ekonomide yurt içi (iç) istikrar ve ödemeler dengesinin sağlanması suretiyle dış istikrarın birlikte sağlanması hali “**ekonomik istikrar**” olarak tanımlanır. Ekonomik istikrarın sağlanabilmesinde **iç istikrar**, fiyat istikrarı ile beraber tam istihdamın sağlanmasını zorunlu kılar. Tam istihdam dinamik bir özellik arz ederken, fiyat istikrarı daha stabil bir nitelik taşır. Bu nedenle iç istikrar değerlendirilirken, fiyatlar genel seviyesinde çok fazla değişiklik olmadan üretim ve istihdam seviyesinde artışların sağlanması yaklaşımı genel olarak benimsenmektedir.¹⁰⁵

İstikrar ve denge birbirini yerine kullanılabilecek kavramlar değildir. Aralarında belirgin bir fark vardır. Bu farkı dış ticaret dengesi üzerinden açıklamaya çalışacak olursak; ithalat ve ihracat rakamlarındaki değişim dönem başı ve dönem sonu değerler itibarıyla mutlak olarak eşitse “istikrarlı dış ticaret dengesi”, mutlak eşitlik yoksa “istikrarsız dış ticaret dengesi” var demektir. İthalat ve ihracat rakamlarında eşitlik olup olmaması önemli değildir.¹⁰⁶ Anlaşılacağı üzere “denge” kavramından hareket edersek dış ticaret açığı veya fazlası durumunda da dış ticaret dengesi sağlanabilir. Oysa istikrar açısından konuya yaklaşırsak rakamsal olarak bir değişim eşitliğinden bahsetmemiz gerekir. **Dış istikrar**, ödemeler bilançosu dengesinin sağlanması halidir.

Dar anlamda ele alındığında tam istihdam ve fiyat istikrarının sağlanması olarak kabul edilen ekonomik istikrar konusu geniş anlamda da değerlendirilebilir. Geniş anlamda ekonomik istikrar, reel ve parasal istikrarla birlikte toplam arz toplam talep, döviz arzı ve döviz talebi, yatırım ve tasarruf, ithalat ve ihracat dengelerine

¹⁰⁵Mevlüt Karabıçak, “Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişim Süreci”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2, 2000, s. 50

¹⁰⁶Tevfik Ertüzün, **İktisat Politikası Modelleri**, İ.Ü.İ.F Yayını, İstanbul, 1984, s. 64 den aktaran Asuman Altay ve diğerleri, **Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler)**, Birleşik Matbaacılık, İzmir, 2007, s. 99

bağlı olarak dengeli büyüme hızı ile ödemeler bilançosunda dengenin de (dış istikrar) sağlandığı durum olarak karşımıza çıkar.¹⁰⁷

2.1.1. Ekonomik İstikrar Türleri

Ekonomik istikrarın türleri literatürde iki farklı şekilde sınıflandırılmaktadır. Birinci sınıflandırma yukarıda belirtildiği şekilde iç istikrar-dış istikrar ayırımıdır. Bir diğer sınıflandırma ise mali istikrar-parasal istikrar ayırımıdır. Şimdi bu ekonomik istikrarın türlerini daha ayrıntılı olarak ele alalım.

2.1.1.1. İç İstikrar-Dış İstikrar Ayırımı

İç istikrar yukarıda da belirtildiği üzere **reel istikrar** ve **parasal istikrar** şeklinde iki bölümden oluşan bir istikrar türüdür. Reel istikrar, istihdam (üretim) seviyesindeki iniş çıkışlarla ilgilenirken, parasal istikrar paranın değerindeki dalgalanmalarla ilgilenmektedir. Parasal istikrar en az reel istikrar kadar önemlidir. Çünkü fiyat hareketlerindeki değişiklik; tüketim - yatırım - tasarruf eğilimlerini, gelir ve servet dağılımlarını, faktör gelirlerinin reel değerini direkt etkilediğinden ekonomik istikrara da doğrudan etkisi vardır.¹⁰⁸

Fiyat istikrarı olarak da adlandırdığımız parasal istikrar, “**fiyatlar seviyesi istikrarı**” ve “**parasal gelirlerin istikrarı**” şeklinde iki unsurdan oluşmaktadır. Fiyatlar seviyesi istikrarının belirleyicileri; genel fiyatlar seviyesi, hayat standardı endeksi, toptan eşya fiyatları seviyesi, serbest üretilen malların toptan fiyatlar seviyesi şeklinde sıralanabilir. Parasal gelirlerin istikrarının belirleyicileri ise para arzının nüfus artışına uyumu ve parasal ücret seviyesinin istikrarıdır. Parasal gelirlerin istikrarının sağlanmasının ilk ayağının gerçekleştirilmesi adına kişi başına düşen parasal gelir nüfus artmaya devam ettikçe sabit tutulursa, kişi başına düşen verimlilik artarken fiyatlar düşecektir. Kişi başına verimliliğin artması fert başı arz düzeyinin yükselmesini sağlayacaktır. Dolayısıyla ücret, maaş ve karların artma

¹⁰⁷Şimşek, s. 7

¹⁰⁸Şimşek, ss. 5 - 6

eğilimine girmesi sağlanacaktır. Sonuç olarak parasal ücretlerin istikrarı sağlandığında parasal gelirlerin de istikrarı sağlanmış olacaktır.¹⁰⁹

İç istikrar konusunda iktisat politikaları belirlenirken tam bir netlik yaşanmamakta, daha açık bir ifadeyle üretim artışı ile fiyat istikrarını sağlama konularına ilişkin öncelik çatışmaları yaşanmaktadır. Çünkü işsizliğin azaltılmasının maliyeti enflasyondur. İşsizliğin azaltılması talep arttırıcı bir unsur olduğundan akabinde fiyatlar genel seviyesindeki artış da kaçınılmaz olmaktadır. Buna bağlı olarak talep kısıcı politikalar gündeme gelmekte ve büyüme ve işsizlik bu politikalarından olumsuz etkilenmektedir. Doğrudan fiyat istikrarının amaçlanması durumunda da önceliğin işsizlikle mücadele olarak belirlendiği mali politikalar neticesinde dolaylı yoldan ulaştığımız sonuca (işsizlik artışı, talep azalması) ulaşmaktayız.¹¹⁰ Bu sebeple iç istikrara ilişkin ekonomistler “fiyatlar genel seviyesinde makul bir artışla” arz seviyesini ve istihdamı teşvik etmeyi amaçlamaktadırlar. Teorik olarak gelişen ülke ekonomileri için hoş görülen enflasyon oranı % 1 veya 2 alt sınır % 5 üst sınır olarak belirlenmiştir. Bu oranlar ülkelerdeki yapısal enflasyon oranlarına bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Örneğin iki üç haneli enflasyon rakamlarının olduğu ülkelerde bu sınırlar çok daha üst seviyelere çıkarılabilecektir.¹¹¹

Dış istikrarsızlık veya dış istikrar durumunun olup olmaması hali, ödemeler bilançosuna ilişkin “otonom” ve “denkleştirici” işlemlere bağlı şekillenmektedir. Otonom işlemler; ithalat, ihracat, yabancı sermaye yatırımları gibi piyasa temelli (bilanço dışı = bilanço şekillendirici) işlemlerdir. Denkleştirici işlemler ise otonom işlemlere bağlı olarak bilançolarda oluşabilecek açık veya fazlaları denkleştirmek amacıyla yapılan işlemlerdir. Bu işlemlerin ortaya çıkmasının nedeni bilançonun kendisidir. Dış istikrarsızlığın ortaya çıkmasına sebep olan faktörleri de üç ana başlık altında inceleyebiliriz.

¹⁰⁹Alvin Hansen, **Economic Stabilization In An Unbalanced World**, Augustus M. Kelly Publishers, New York, 1971, p. 294 den aktaran Hayal Ayça Şimşek, **Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Anayasal İktisat Alternatifi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi) Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2003, ss. 9 - 10

¹¹⁰Ömer Arasıl, **Maliye Politikası Aracı Olarak Kamu Harcamalarının Türkiye’de Uygulanan İstikrar Politikalarına Entegrasyonu**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi,) İzmir, 1989, s. 14 den aktaran Asuman Altay ve diğerleri, **Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler)**, Birleşik Matbaacılık, İzmir, 2007, s. 101

¹¹¹Altay ve diğerleri, s. 101

✓ **Yapısal Nedenler:** Uygulanan kur sisteminin sabit olduğu varsayımı altında genişletici maliye politikaları sonucunda hem ihraç mallarına hem de yabancı yatırım ve tüketim mallarına talep artacaktır. Dolayısıyla dış açık artacak ve kuru korumak adına ulusal para değer kazanacaktır. Kur nedeniyle ihracat maliyeti yüksek olacağından ithalat ihracata baskın olacak ve de yurt içi enflasyonun yüksek olması nedeniyle yabancı yatırımlar yurt içine çekilemeyecektir. Bununla beraber ülkede uygulanacak sanayileşme stratejisi ithal ikameci (içer dönük) bir strateji ise, üretim iç piyasaya dönük yapılacağından ihracat yeterli teşvik görmez ve ihracat gelirleri azalır. Ancak dışa yönelik sanayileşme stratejisi söz konusu olursa; ihracatın teşvikine önem verileceğinden ihracat gelirleri de artacaktır. Sanayileşme stratejisinin ülkenin teknolojik yeterlilik durumuna bağlı şekillenen rekabet gücü ile direkt ilişkisi vardır.

✓ **İktisadi Dalgalanmalar:** Genişleme aşamasında spekülasyon ve karlar artar. İstihdam ve ulusal gelir yükselir; yatırımların, tüketimin ve hammadde fiyatlarının artmasından dolayı ödemeler bilançosu açık verir. Daralma aşamasında talepteki azalma sonucu fiyatlar genel düzeyi, üretim ve istihdam düşer. Arz miktarı iç piyasadaki talep yetersizliğinden dolayı dış pazarlarda eritmeye çalışılır ve ödemeler bilançosunda fazlalık olur.¹¹² Eğer dalgalanma boyunca açık ve fazlalar birbirine eşitleniyorsa ödemeler bilançosundaki dengesizlikler telafi edilmiş olur.

✓ **Arizi Nedenler:** Deprem ve başkaca doğal afetler ile petrol fiyatlarındaki aşırı artışlar, mevsimsel değişiklikler gibi ani ekonomik değişimler sonucunda bilançolarda açıklar oluşabilmektedir. Çünkü bu değişikliklere bağlı olarak ihracat azalmakta veya ithalat beklenmedik şekilde artmaktadır.¹¹³

Sadece maliye politikası araçları kullanılarak iç ve dış istikrarın birlikte sağlanabilmesi mümkün değildir. Çünkü küreselleşen dünyada hükümetler istedikleri kadar bir yandan üretim kapasitesini arttırmak kaydıyla satın alma gücünü yani toplam talebi arttırıcı maliye politikası tedbirlerini uygulamaya koysunlar, bireyler iç taleplerinden başka dış taleplerini de arttıracak olduklarından dış ticaretin önemi artacak, maliye politikalarının milli gelir üzerindeki etkinliği de azalacak.

¹¹²İlkay Dilber ve Hüseyin Karakayalı, **Kuramlarda Büyüme ve Kalkınma**, Emek Matbaası, Manisa, 2010, s. 180

¹¹³Altay ve diğerleri, s. 104

Nihayetinde azalan iç talebi tekrar canlandırabilmek adına tekrar satın alma gücünü arttıracak maliye politikaları devreye sokulacak ve artan talebin bir kısmı yine dış ticareti arttırıcı etki gösterecek ve süreç bu şekilde sürüp gidecek. Bu yüzden maliye politikasının diğer iktisat politikası araçlarıyla birlikte ekonomik istikrar amacına dönük kullanılması gerekmektedir.¹¹⁴

2.1.1.2. Mali İstikrar-Parasal İstikrar Ayırımı

Ekonomik istikrar **mali** ve **parasal (finansal) istikrar** şeklinde iki açıdan ele alınabilir. Parasal istikrarın kendi içinde ‘enflasyon’ ve ‘Merkez Bankası Bağımsızlığı’ şeklinde iki ayağı vardır. Parasal istikrar, ekonomik karar birimlerinin tüketim, yatırım ve tasarruf kararlarında dikkate almaya gerek duymayacakları ölçüde, düşük düzeylerde sürdürülen bir enflasyon oranı şeklinde ifade edilmektedir. **Enflasyon**, fiyatlar genel seviyesinin hissedilir ölçüde ve sürekli olarak artmasıdır. Enflasyona neden olan bazı unsurlar şu şekilde örneklendirilebilir: Yüksek faiz, toplam talebin toplam arzdan fazla olması, tasarruf yetersizliği, hammadde fiyatlarındaki artış, para arzının arttırılması vb. **Merkez Bankası Bağımsızlığı**, Merkez Bankası’nın kurumsal anlamda bağımsızlığı politik müdahalelere maruz kalmadan para politikasının uygulayabilmesini kapsar. Ayrıca Merkez Bankası’nın mali ve idari açıdan özerk olması da bağımsızlığının bir diğer ölçüsüdür. Fiyat istikrarının sağlanmasında sorumlu tek otorite olabilmesi için yasal bir görevlendirmenin olması gerekmektedir.¹¹⁵ Merkez Bankası’nın bağımsızlığını etkileyen unsurları şu şekilde sıralayabiliriz: Yasal bağımsızlık (Merkez Bankası’nın hukuki anlamda amaç ve araçların uygulanmasında bağımsız davranabilmesi devlete bağlı bir kurum olarak algılanmamasıdır), Merkez Bankası Başkanının görev süresi (para politikası hedeflerine ulaşmada uzun soluklu olunması ve istikrarın sağlanması açısından önemlidir), üst düzey yöneticilerin kişiliği, Merkez Bankası politikasına toplumun sağladığı destek, ekonomik koşullar, Merkez Bankası’nın amaçları, devletin bütçe açığı. Merkez Bankası’nın bağımsız

¹¹⁴Altay ve diğerleri, s. 99 - 100

¹¹⁵Atılğan Suadiye, **Makroekonomik İstikrar Ve Ekonomik Büyüme: Türkiye Örneği**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat, Hatay, 2011, ss. 6 - 10

olarak hareket edebilmesi ülkenin uluslar arası piyasalardaki kredi notunu, ekonomik büyümesini, hedef olarak konulan fiyat istikrarının sağlanmasını ve bankacılık sistemi üzerinde Merkez Bankası'nın etkin kontrolünün sağlanmasına yardımcı olur.¹¹⁶

Mali istikrar, kamu gelirleri ile giderlerinin başka kaynaklara başvurmadan birbirini dengelemesi durumudur. Kamu harcamaları harcamayı gerçekleştiren kuruma göre geniş anlamda değerlendirilecek olursa; merkezi ve yerel yönetimlerin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve sosyal güvenlik kuruluşlarının yaptığı harcamaların toplamı ile topluma faydalı hizmet gören kurumların ödemeleri, vergi muafiyet ve indirimleri, özel kişilerin kamuya yaptıkları yardım ve bağışlar toplamını içerir. Kamu gelirleri devlet ya da diğer kuruluşların gerek vergileme yetkilerine dayanarak, gerekse özel mülk ve teşebbüsleri dolayısıyla elde ettikleri tüm iktisadi değerler şeklinde tanımlanabilir. Vergi dışı kalan iktisadi değerler ise; harç, resim, şerefiye, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, para cezaları şeklinde örneklenebilir. Bütçe açığı, kamu gelirleri ile kamu giderleri arasındaki fark olarak tanımlanabilir. Kamu açıkları mali istikrarı bozucu etkiler yaratmaktadır.¹¹⁷

2.2. EKONOMİK İSTIKRARSIZLIK

Ekonomide meydana gelen konjonktürel dalgalanmalarla ilgili kuramların tarihçesine baktığımızda 19. yüzyıl boyunca ve 20. yüzyılda pek çok ekonomistin ekonomik ve ekonomik olmayan nedenlere bağlı olarak kuramsal yaklaşımlarda bulunduğunu görürüz. Bu yaklaşımlarda dalgalanmalar, parasal ögelerdeki veya mal piyasasındaki değişimlere bağlı olarak ele alınmıştır. Mal piyasasındaki değişikliklerin uygulanacak maliye politikaları sonucunda yaratılacak çarpan ve hızlandırıcı etkisi ile gerçekleşeceği kabul edilirken, parasal değişimlerde daha çok para arzının esnekliği, faiz oranları, fiyatlar ve para hacmi üzerinden hareket edilmiştir. Ancak tüm ekonomistlerin konjonktürel kuramlarda ortak görüşe sahip

¹¹⁶Turgut Telman, **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı**, Güray Matbaası, İstanbul, 1994, ss. 137 - 140

¹¹⁷Suadiye,ss. 21 - 23

oldukları nokta, konjonktürel dalgalanmalarının temel nedenlerinin reel ögelere bağlı olmasıdır.¹¹⁸

Klasiklerin ekonomik bulanımlar konusundaki yaklaşımları statik ekonomi görüşünün etkisi altındadır. Bu nedenle, klasikler kriz durumlarının geçiciliğini ve ekonominin her türlü koşulda dengeye ulaşacağını ileri sürmüşlerdir. Bu nedenle, klasikler kriz durumlarının geçiciliğini ve ekonominin her türlü koşulda dengeye ulaşacağını ileri sürmüşlerdir. Talepte yaşanacak herhangi bir değişim Klasikler açısından önem taşımıyordu. Hep üretim odaklı (Mahreçler veya Say Kanunu) değerlendirme yapmışlardır. Aşırı üretim sektörel anlamda ve geçici olarak gerçekleşebilir. Ekonominin bütünü için söz konusu olamaz. Oluşacak bir arz veya talep fazlası Klasik İktisadi sisteme göre otomatik işleyen fiyat mekanizmasıyla (görünmez el, ücretlerin de fiyatlar gibi esnek olması durumu ile birlikte) ortadan kaldırılır ve tekrar denge kendiliğinden sağlanır.¹¹⁹

Klasik iktisatçılara göre, ekonomi devamlı tam istihdamda olduğundan Fischer Denklemi itibariyle paranın dolanım ve işlem hacminin sabit olduğu kabul edilmekteydi. Bu sebeple para arzındaki dalgalanmalar fiyatlarda ve doğal olarak ekonomik istikrarsızlığı yaratıyordu. Özetle liberal anlayışa göre; ekonomik istikrar, fiyat istikrarına eşdeğerdi.¹²⁰

Sosyalist düşüncenin ortaya çıkış koşullarını hazırlayan nedenler sadece ekonomik dalgalanmalarla değil, dönemin düşünce akımının etkisiyle de oluşmuştur. Bu dönemde liberal görüşün temel ilkesi olan doğal düzen anlayışının sorgulanması ve değişimin esas olduğu bir düşünce sisteminin geliştirilmesi sosyalist düşüncenin oluşumunda etkili olmuştur. Ütopik ve bilimsel sosyalizm olarak değerlendirilebilecek olan sosyalist düşüncenin Karl Marx ve Engels tarafından geliştirilen sosyalizmden öncesine ütopik bu dönemle birlikte oluşana ise bilimsel sosyalizm denir.¹²¹ Ütopik sosyalizm sadece temel kurallara dayalı olarak hareket ederken ekonomik dalgalanmaları bilimsel sosyalizmin değerlendirmesiyle şu şekilde tanımlamaya çalışalım. Bilimsel sosyalizm **dinamik kriz kuramını** gündeme

¹¹⁸İlkay Dilber, Hüseyin Karakayalı, **Büyüme ve Kalkınma Teorileri**, Emek Matbaası, Manisa, 2013, s. 260

¹¹⁹Dilber, Karakayalı, **Büyüme ve Kalkınma Teorileri**, ss. 260 -261

¹²⁰Karabıçak, s. 50

¹²¹Ahmet Okur, **İktisadi Sistemler**, Güleç Matbaacılık, İzmir, 2000, ss. 107 - 108

getirmiştir. Bu kurama göre; gerçekte kapitalist düzenin ileriye sürdüğü gibi genel bir denge söz konusu değildir. Tersine bir yandan sermaye birikimi diğer yandan işçi sınıfının şiddetle artan geçim sıkıntısı dalgalanmaları artırmaktadır. Üreticiler daima kar maksimizasyonu amacı taşıdıkları için üretimlerini arttıracaklar ve doğal olarak kar oranlarında bir düşme eğilimi yaşanacaktır. Azalan kar oranlarına ilave olarak gelir yetersizliği veya geçim sıkıntısı gibi nedenlerle toplam talepte yani tüketimde meydana gelecek bir azalmaya bağlı olarak arz seviyesi, sermayenin değeri, reel ücretlerde ve istihdam haddinde azalmalar meydana gelecektir. Bu aşamadan sonra kar oranlarında meydana gelecek bir artış sonucu işsizlik azalacaktır ve konjonktür genişleme aşamasına geçecektir.¹²²

Neo Klasik yaklaşıma göre konjonktürel dalgalanmalar “aşırı yatırım” ve “eksik tüketim” kavramları üzerinden açıklanmaya çalışılmıştır. Aşırı yatırım anlayışına göre; ara malları üretimine yapılan aşırı yatırımlardan dolayı dalgalanmalar meydana gelebilmektedir. Aşırı yatırım yaklaşımına göre genişleme aşaması, ara ve nihai yatırım malları satışlarının hızlandırılmasına dayanmaktadır. Önce yatırım mallarının üretiminde kullanılan ara mallarının satışı artmakta ve bu tür malların üretimi genişlemektedir. Bunda yatırımlarda meydana gelecek zincirleme artış öncesi dönemde kredi faizlerinin düşüklüğünün üreticiyi üretim yapmaya teşvik etmesinin rolü de vardır.¹²³ Yetersiz tüketim anlayışına göre bireyler tüketimlerini (taleplerini) azaltırken tasarruflarını arttırmaktadır. Bu tasarruflar ise yatırımlara yönlendirilmektedir. Tüketim malları tüketimi azalırken bunların arz miktarında artışlar yaşanmaya başlanmaktadır. Dolayısıyla ara ve nihai yatırım mallarına talep artmaktadır denilebilir. Bu sürecin yaşanmasında gelir dağılımındaki adaletsizlik yatmaktadır. Yüksek gelir seviyesindekilerin tasarruf eğilimi, daha düşük gelir seviyesindekilere nazaran daha fazladır. Yaşanan bu süreçte yatırım malları (hammaddeleler yani ara mallar dahil) fiyatlarında kar oranlarıyla beraber bir artış yaşanırken, reel ücretlerde çok daha az artışlar meydana gelmektedir. Dolayısıyla tüketim mallarına olan talep bir başka açıdan ve bir kez daha olumsuz etkilenmektedir. Makro anlamda toplam talebin toplam arzın altında kalması sonucunda ekonomi

¹²²Dilber, Karakayalı, (Büyüme ve Kalkınma Teorileri), s. 261

¹²³Hüseyin Karakayalı, **Makro İktisat**, Emek Matbaası, Manisa, 2010, s. 261

deflasyonist bir sürece girmekte, istikrarsızlıkla karşı karşıya kalınmaktadır.¹²⁴ Sonuç olarak Neo Klasikler, reel ankes etkisi dikkate alınarak (Pigou etkisi) bireylerin ellerinde tutmak isteyecekleri parayı da göz önüne alıp ekonomik dalgalanmalar talep yönüyle değerlendirilmiştir.¹²⁵

Liberal akıma tepki olarak ortaya çıkan ve piyasa başarısızlıkları giderilene kadar (geçici bir süre için) ekonomiye devlet müdahalesini gerekli kılan Keynesyen anlayışa göre mali denge değil, genel (makro) denge önem taşıdığından ve de ekonominin tesadüfen tam istihdam seviyesinde dengede olmasından dolayı istikrar kavramını eksik istihdam faktörünü de içine alacak şekilde değerlendirilir. Ekonominin, tasarrufların yatırımlara eşit olduğu durumda dengeye geleceğini (ki bu uzun vadede gerçekleşecektir) ancak kısa dönemde tasarruf-yatırım dengesizliğinin olabileceğini savunmuştur. Bunun temel nedeni olarak da marjinal tüketim eğiliminin gelir arttıkça azalmasını göstermiştir. Bu sebeple ekonominin kısa vadede eksik istihdamda olacağını savunmuştur. Ekonomide tasarruflar artış eğilimine girdiğinde tüketimle beraber yatırımlarda da bir azalma meydana gelecektir. Yatırımları teşvik edebilmek adına faiz oranlarında bir azalma yaratılacaktır. Faizlerdeki azalmaya bağlı olarak spekülasyon para talebi (pasif depo) artacak yani likidite genişleyecektir. Likiditedeki bu genişleme işlem amaçlı para talebi dediğimiz aktif deponun ve doğal olarak tüketim eğilimlerinin (toplam talebin) daha da azalmasına neden olacak ve ekonomi durgunluk süreci adı verilen bir istikrarsızlık sürecine girecektir. Sonuç olarak Keynesyen görüşe göre ekonomik dalgalanmalar toplam talebe bağlı olarak oluşur.¹²⁶

Parasal konjonktür kuramı ise konjonktürel dalgalanmaları faiz oranı, para ve kredi miktarı açısından incelemiştir. İktisadi dalgalanmaları **faiz oranlarındaki değişiklik** üzerinden açıklayacak olursak karşımıza “doğal” ve “piyasa faizi” şeklinde iki faiz çıkmaktadır. Doğal faiz oranı, para piyasasında arz ve talep eşitliğinin sağlandığı noktada oluşan faiz oranıdır; piyasa faiz oranı cari koşullar altında oluşan faizdir. Piyasa faizinin doğal faiz oranının altında kalması durumunda üretim teşvik edilmiş olacaktır. Yatırım mallarına talep artışından dolayı yatırım

¹²⁴Karakayalı, s. 262

¹²⁵Karabıçak, s. 50

¹²⁶Dilber, Karakayalı, Büyüme ve Kalkınma Teorileri, ss. 262 - 263

mallarının fiyatları artarken, ücretlerde yaşanacak artış çok daha sınırlı düzeyde olacaktır. Bu da tüketimi ve toplam talebi olumsuz etkileyecektir. Oluşacak bir deflasyonist açık nedeniyle ekonomi durgunluğa yani istikrarsızlığa sürüklenebilecektir. Ekonomik dalgalanmaların **parasal miktarlardaki değişiklik** boyutuyla açıklanması durumunda; parasal artışların ‘‘banka parasında artışlar’’, ‘‘altın miktarında artışlar’’, ‘‘nakit para miktarındaki artışlar’’ şeklinde üç boyutu olduğunu vurgulamak gerekir. Banka parasını arttırmak suretiyle parasal miktarda değişiklik yaratmak daha kolaydır. Bu yol tercih edildiğinde bankalar arası rekabetten ötürü faiz oranları düşecek ve yatırımlar teşvik edilecektir. Ancak talep kanadında tam tersi yönde etki (spekülatif para talebinde artışlara bağlı tüketim eğilimlerinde azalmalar) yaratılabilecektir. Böylesi bir etki yahut sonuç yaşanmadığı takdirde herhangi bir iktisadi dalgalanmanın olması mümkün değildir.¹²⁷ Öte yandan monetaristler, para arzının kontrolü ile birlikte (çünkü para arzındaki artışlar talep artışına ve otomatik olarak fiyatlar genel seviyesinde yükselmeler neticesinde enflasyona neden olacaktır) denk bütçe uygulamalarıyla ekonomik istikrarsızlıkların önüne geçilebileceğini savunur. Bütçe açıkları sonucunda hükümetlerin kolay finansman aracı olarak emisyonu görmesinden ötürü halihazırdaki enflasyon daha da körüklenebilecek ve ekonomik istikrarsızlık şiddetlenecektir.

Rasyonel Beklentiler Yaklaşımı'na (Yeni Klasik Yaklaşım) göre ekonominin eksik istihdamda dengede olabileceğine inanılmamaktadır.¹²⁸ Ekonomiler tam istihdam dengesinden ancak tesadüfen uzaklaşır. Ekonomik yapılarda uzun dönemde tam istihdam dengesi sürekli vardır. Rasyonel Bekleyişler Kuramı, Muth tarafından ortaya atılmış ve Lucas tarafından makroekonomiye aktarılmıştır. Ekonomik dalgalanmalarda uygulanacak en iyi politikanın ‘‘Politikasızlık Politikası’’ olduğunu savunurlar. Yeni Klasik İktisatçılardan Lucas ve Sergant'a göre ekonomide dalgalanmaların nedeni devletin gereksiz müdahaleleridir. Rasyonel Beklentiler Teorisi'nin adaptif beklentilere tepki olarak ortaya çıktığını da söyleyebiliriz. Çünkü rasyonel beklentilerde Yeni Klasik İktisatçılar, ekonomideki mevcut verilerin ve

¹²⁷Dilber, Karakayalı, (Büyüme ve Kalkınma Teorileri), s, 263

¹²⁸Sinem Gaytancıoğlu, ‘‘Rasyonel Beklentiler Teorisi Çerçevesinde Türkiye’de 1994 Krizi’’, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, 2010, s. 141

konjoktürün gerektirdiği bilgi düzeyine iktidar mensupları kadar toplumun da vakıf olduğunu, alınacak istikrar politikası önlemlerinin yasal sürecin tamamlanmasının ardından yani belli bir süre sonra (gecikmeyle) uygulamaya konabileceğini, halkın da o zaman gelene, süre dolana kadar önlemlerden haberdar olarak kendilerince politikaları etkinsizleştirecek tedbir alarak hareket edeceklerini savunurlar. Devletin müdahalesi istikrarın sağlanabilmesi için en az düzeye indirilmek zorundadır. Rasyonel beklentilerde de bu görüşün savunulması teörinin bir parça da olsa Monetarizm'e yakın durmasını sağlamaktadır. Friedman'a göre beklenmedik para politikası müdahaleleri ekonomik yapıda etkin sonuçları ortaya çıkarabilir. (Adaptif Beklenti)¹²⁹

2.3. EKONOMİK İSTİKRAR VE MALİYE POLİTİKASI

Bütçe politikaları devlet bütçeleri aracılığıyla ortaya konmaktadır. Bütçeler politika kombinasyonu oluşturmak suretiyle diğer iktisat politikası araçlarına uyumlu şekilde (para, kur, gelirler, dış ticaret politikaları) yürütülecek maliye politikası bileşenlerinin hayata geçirilmesine olanak sağlar. Dolayısıyla burada bütçe politikalarından kastededeğimiz unsur bütçede kalemleri dikkate alındığında aslında maliye politikalarıdır. Bu sebeple öncelikle ekonomi politikasının ve ekonomik istikrarla olan ilişkisinin yüzeysel olarak ilişkisine bakmamız gerekir.

Ekonomi politikalarına giriş yapmadan önce ekonomi biliminin ne olduğunu ortaya koymak gerekir. **Ekonomi**, asıl dayanağı insan, toplum ve onların davranışları ve temel konusu kıt kaynaklarla sonsuz ihtiyaçları karşılamak, başka bir deyişle sınırlı imkanların en yüksek tatmini sağlamak için kullanılması olan bir sosyal bilimdir. Ekonomi bilimi kendi içinde mikro ve makro ekonomi, pozitif ve normatif ekonomi diye iki ana gruba ve bu gruplar da kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. Mikroekonomi dendiğinde toplumu oluşturan bireylerin ve firmaların tek tek ekonomik sorunlarıyla uğraşan alt dal anlaşılır. Örneğin tüketici dengesi, firma dengesi gibi. Makroekonomi dendiğinde ekonomi biliminin global büyüklüklerle uğraştığı görülür. Örneğin milli gelir, para arzı, enflasyon, işsizlik gibi. Pozitif ekonomi, ekonomi biliminin teoriye dönük kısmıdır. Bir olgu bilimsel olarak

¹²⁹Karabıçak, ss. 50 - 51

ortaya konup analize tabi tutulmaktadır. Normatif ekonomi, ekonomi politikasını kapsayan alt daldır. Burada tercihler ve hedefler devreye girmektedir. Basit bir örnek verecek olursak; enflasyon nedir ve oluşum nedenleri hatta türleri nelerdir dediğimiz zaman pozitif ekonominin çalışma alanına girmekteyiz, oysa enflasyonla nasıl mücadele edebiliriz dediğimizde normatif ekonominin ilgi sahasına gelmiş oluruz. Ekonomi politikaları kararsız denge halinin doğal bir sonucudur. Çünkü denge kavramı iki yönü olan bir kavramdır. Kararlı denge anlayışı daha çok liberal ekolün mantığına uygun bir anlayıştır. Görünmez el mantığına paralel olarak, dengede kayma olsa bile dışarıdan bir müdahaleye gerek kalmaksızın kendiliğinden dengeye gelme hali söz konusudur. Buna karşın kararsız denge halinde dengede meydana gelecek bir kayma eski konuma gelebilme adına dışarıdan bir müdahaleyi gerekli kılabilir. Aksi halde tekrar eski konuma gelmek mümkün değildir. Ekonomik dengede de bu durum söz konusudur. Bu da aslında Keynesyen ekol mantığına yatkın bir denge anlayışıdır. Ekonomi politikasının bir işlevi bozulan ekonomik dengeyi yerine oturtmaktır. Asıl işlevi ise dengede herhangi bir bozulma olmasa bile (normatif iktisat mantığıyla hareket edildiğinde) daha iyiye hatta en iyiye (optimale, ideale) ulaşabilme gayesiyle ekonomi politikaları uygulamaya konulur. Daha yüksek büyüme hızı, daha iyi gelir dağılımı, daha düşük enflasyon, daha az kamu borçlanması, daha az bütçe açığı, daha fazla istihdam, daha fazla yatırım gibi.¹³⁰ Dolayısıyla ekonomik istikrar ve istikrar politikaları hatta daha kapsamlı bir ele alışla programları konuları makroekonomik boyutlu konular olup pozitif ekonominin kapsamına girmekle beraber, konjonktürel durum ve ekonomik hedefler göz önünde bulundurularak bütçe politikaları çerçevesinde siyasi birimlerce tercih edilecek istikrar programları veya mali politika kombinasyonları normatif ekonominin kapsamına girmektedir.

Ekonomi politikalarının teorik çerçevesi oluşturulurken ayrıca vurgulanması gereken noktalar vardır. Bunların başında siyaset ve bürokrasi temelli sorunlar gelmektedir. Kamu Tercihi Teorisi'ni ortaya koyarken belirttiğim gibi siyasetçiler için popülist politikalar ön planda tutulurken, normatif esaslı optimal iktisat politikaları ikinci planda yer almaktadır. Dolayısıyla iktisat politikaları uygulamaya

¹³⁰Mahfi Eğilmez ve Ercan Kumcu, **Ekonomi Politikası**, Remzi Kitabevi, 10. Baskı, İstanbul, 2004, s. 23 - 27

konulurken olması gerektiği gibi planlama ve uygulama süreçleri yaşanmamaktadır. Bu durumda istikrar politikalarını orta ve uzun vadede sürdürmek güçleşir. Burada karşımıza siyasal yaklaşımları ekonomik yaklaşımlarla bağdaştırmak sorunu çıkmaktadır. Eğer bu bağdaştırılma gerçekleştirilirse, iktidar partisi veya koalisyon hükümetleri ısrarla ekonomik istikrarı baz alan politikalardan orta ve uzun vadede vazgeçmezlerse, ilk etapta (kısa vadede) oy oranları düşse bile sonrasında (orta ve uzun vadede) oylarında tekrar artış yaşanacaktır. Tam tersi senaryoda, popülist politikaların tercih edilmesi yani yanlış istikrar politikalarının kullanılması durumunda iktidar partilerinin oyları ilk etapta eskisine oranla artış gösterecek olsa bile, başta işsizlik ve enflasyon olmak üzere çeşitli makro göstergelerde yaşanacak bozulmalardan dolayı ciddi azalmalar meydana gelecektir. Hatta iktidarın yaşayacağı oy kaybı, istikrar politikalarının uygulanması durumunda meydana gelebilecek olan potansiyel kaybın çok daha üzerinde olabilecektir. İstikrarsızlığı neden olan sorunlar belirlendikten sonra bunların tedavisi için gerekli reçetelerin ortaya konması ve icra edilmeleri gerekir. İşte istikrar politikalarının ve doğal olarak mali politikalarda bir gecikme sorunu kaçınılmaz olarak yaşanmaktadır. Teknik bilgisi olan kesime göre politikacılar sorunun varlığının farkına varana kadar, iktisadi istikrarsızlık (hastalık) belli bir boyuta gelmiş olacaktır. Üstelik bu boyut orta vadede artmaya devam edecektir. Çünkü gerekli yasal düzenlemeler çerçevesinde makro hamleler yapılması ilaveten zaman alacaktır. Tedavi için istikrar politikaları uygulamaya konsa bile, ekonomide ileriye dönük etkiler yaratılacaktır. Vergisel tedbirler alınırken dolaylı vergi temelli önlemler paketi açıklanıp uygulamaya konulursa, cari dönemde de anti konjonktürel etkiler meydana getirilebilir. Her halükarda bu üç aşamalı gecikmelerden ötürü, ekonomik istikrar politikalarının istikrarı sağlama adına makro çerçevede yaratacağı pozitif etki sınırlı olacaktır diyebiliriz.¹³¹ İstikrar politikalarında başarıya ulaşabilmek için yahut etkin bütçe politikaları uygulayabilmek için teorisyenler tarafından ortaya konan bazı faktörler hayati önem taşımaktadır¹³²:

✓ Hazine'nin işlevi ve yeri üzerine açıklık getirilmelidir. Kamu parasının yönetimi tek elden yapılmadığı takdirde; kamu maliyesini disipline

¹³¹Eğilmez, Kumcu, ss. 330 - 333

¹³²Eğilmez, Kumcu, ss. 337 - 339

etmenin, devlet giderlerini denetlemenin, gelir gider dengesini sağlıklı olarak kurmanın, kamu borçlanmasını programlı olarak yürütmenin imkanı yoktur.

✓ Politika koordinasyonları kadar kurumlar arası koordineli çalışma ortamı da yaratılmalıdır. Bunun için kurumlar arası görev çatışmalarına neden olacak hükümler kaldırılmalı, başka bir deyişle kamu kesiminde gizli işsizlik ve kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırması perspektifinden kaynak israfı önlenmelidir.

✓ Ayrıca siyasiler bütçe dengesinden ziyade bütçe tasarılarının gerçekçi şekilde hazırlanmasını sağlamalıdır.

✓ İstikrar politikalarından beklenen sonuçlar alınmadan politikalarda yapılacak değişiklikler, hem istikrarsızlığı tekrar eski seviyesine yaklaştırır hem de mali liberalizasyon sürecini baltalar.

Ekonomi politikalarının amaçları aynı zamanda bütçe ve dolayısıyla maliye politikalarının amaçları ile aynıdır. Bütçeler, maliye politikalarının mali yıl içerisinde orta vadeli programlar çerçevesinde uygulanabilmesini sağlar. Bütçe politikaları ise devlet bütçeleri aracılığıyla gerçekleştirilirken, belirli ekonomik hedefleri gerçekleştirmek amacıyla bütçenin gelir, giderlerinin; miktar ve bileşimlerinin ayarlanması olarak tanımlanabilir. Eğer gelirler harcamalara denk bir büyüklüğe sahip değilse açığın nasıl karşılanacağını belirlemek gerekir. Açığın kapatılmasında hükümetler borçlanma veya emisyonla başvurmaktadır. Açığın finansman şeklinin ulaşılmak istenen ekonomik hedeflerle uyumlu olması gerekir. Örneğin ekonomi enflasyonist bir süreçteyse bütçe açıklarının azaltılması, açıkların finansmanında uygun maliyet ve vadelerle borçlanılması ve mümkünse bütçenin fazla vermesi gerekir. Tersine deflasyonist süreçteyse bütçe harcamalarını arttırmak, harcamaların piyasaları harekete geçirmesini sağlamak, açığın mali kuruluşlara, bankalara ağırlık vererek veya Merkez Bankası'nı emisyonla yönlendirerek kapatılmasını sağlamak önemlidir.¹³³

Maliye politikası, devletin fonksiyonlarındaki gelişmeye bağlı olarak devletin ekonomik bir kimlik kazanmasıyla birlikte ortaya çıkan bir mali politika aracıdır. Belirlenen amaçlara eldeki mali araçlarla ulaşmayı anlatan maliye politikası uygulamaya konulurken, söz konusu mali araçların özelliklerinin yer ve zaman faktörleri ile ekonomik ve sosyal bünyelerini de dikkate almak yani konjonktür

¹³³Kamil Tüğen, **Devlet Bütçesi**, Bassaray Matbaası, 10. Baskı, İzmir, 2011, ss. 369 - 370

evreleri ile gelişmiş veya gelişmekte olan ülke ayırımları yapmak gerekir. Devletin kamu ekonomisi değişkenlerini bunların miktar ve bileşimlerinde cari ekonomik şartlara göre değişiklikler yapmak kaydıyla kullanarak iktisat politikası hedeflerine ulaşma çabası maliye politikasıdır şeklinde genel bir tanım yapmamız mümkündür.¹³⁴

Genel olarak iktisat özel olarak da maliye politikalarının amaçlarını; tam istihdama ulaşmak, üretimi arttırmak, fiyat istikrarını korumak, ödemeler dengesini düzenlemek, gelir ve servet dağılımını düzenlemek şeklinde sıralamamız mümkündür. Teoride **tam istihdam**dan kasıt, tüm üretim faktörlerinin (girişimci, doğal kaynaklar, sermaye, emek) üretim sürecine katılmasıdır. Oysa bu çok ütöpik bir değerlendirme olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla zaman içinde teorisyenler tam istihdam kavramını sadece emek faktörü açısından değerlendirmiş ve işsizliği azaltmak (arzı arttırmak) olarak ele almaya başlamışlardır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler kıyaslandığında; gelişmiş ülkelerdeki işsizlik (eksik istihdam) çoğunlukla devrevi (konjonktürel) niteliktedir, oysa gelişmekte olan ülkelerdeki eksik istihdam daha çok yapısal (kronik) karakterdedir. Bunda da temel sebepler olarak; sermaye yetersizliği, bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları, hızlı nüfus artışı gibi unsurlar gösterilmektedir. **Üretim artışının olması**, bir ülke ekonomisinin büyümesi (bir yıl içinde milli gelir seviyesinde artışlar olması) ve kalkınma sürecinin hızlandırılması anlamına gelmektedir. Gelişen ekonomilerde öncelikli hedef iktisadi büyüme değil kalkınmadır. Çünkü gelişen ekonomiler, gelişmiş ülkeler gibi düşük kalkınma hızı ile yetinemezler, yetinmemelidirler. Gelişmiş ülkeler kalkınma süreçlerini büyük ölçüde tamamlamış ülkeler olduğundan üretim artışının sağlanması bu tip ekonomiler için kısa vadeli bir sorun yahut hedeftir. Buna bağlı olarak bu ekonomiler daha çok istikrarlı büyümenin nasıl gerçekleştirilebileceği üzerine stratejiler geliştirirler. Neticede o ülkeler nüfusunun büyük kısmını tarım dışı sektörlerde istihdam etmekte, tarım sektöründe modernizasyon süreci tamamlanmakta, kısacası sanayileşmelerini gerçekleştirmiş olmaktadır. Oysa az gelişmiş ülkeler yüksek bir kalkınma hızı yakalayarak ekonomik istikrarı sağlamaya çalışırlar. Neticede bu ülkelerde yatırım ve tasarruflar yetersiz olduğundan milli gelir seviyesi de düşüktür. **Fiyat istikrarının sağlanması**,

¹³⁴ Ahmet Ulusoy, **Maliye Politikası**, Celepler Matbaacılık, 3. Baskı, Trabzon, 2004, ss. 20 - 21

fiyat endekslerindeki değişimlerin sürekli değişmesi durumunda önlemler alınmasını ifade eder. Bu önlemler; en temel istikrarsızlık türleri itibariyle değerlendirme yaptığımızda fiyatlar genel seviyesinin devamlı artması durumunda ‘‘anti enflasyonist’’, devamlı düşme eğilimi göstermesi halinde de ‘‘anti deflasyonist’’ tedbirler şeklinde karşımıza çıkar. **Ödemeler bilançosunda denge**, ülkelerin gelişmişlik seviyeleriyle doğrudan ilişkili bir makroekonomik hedeftir. Gelişen ülkelerde ödemeler dengesi genellikle açıktır ve uzun vadeli istikrar politikaları neticesinde soruna çözüm getirilebilir. Ancak gelişmiş ülkelerde bilanço dengesizlikleri kısa vadeli bir sorundur ve para politikası tedbirleri ile bu istikrarsızlıkla mücadele edilmektedir. Çünkü sanayileşmiş ülkelerin paraları konvertibldir ve üretim miktarına para politikası tedbirleri ile bilanço açık ve fazlalarını törpüleyecek etkiler yaratacak mahiyetteki müdahalelerle dış istikrar daha kolay ve kısa sürede sağlanabilir.¹³⁵ Ayrıca gelir dağılımında adaletin sağlanabilmesi için uygulanacak maliye politikası bileşenlerinin (vergi, harcama, borçlanma türü vb. uygulamalar) önemi tüm mali politikalar içerisinde daha yoğun hissedilir.

İktisat politikası araçlarının en başında maliye (bütçe) politikaları gelir. Konuya maliye politikası açısından yaklaşacak olursak da iktisadi amaçlar; ekonomik istikrarın gerçekleştirilmesi, büyüme ve kalkınmanın sağlanması, adil kaynak dağılımı ve etkin kaynak kullanımı, adil gelir dağılımı şeklinde bir genelleme yapabiliriz. Maliye politikalarında en temel amaçların başında ekonomik istikrarı yakalamak gelmektedir. Dolayısıyla fiyat istikrarını sağlamak, para politikası ile beraber maliye politikasının da ana amaçları arasında yer alır. Dolayısıyla maliye politikaları literatürde ‘‘konjonktür politikaları’’ olarak da bilinir. Çünkü genel olarak konjonktürel dalgalanmaların parasal nedenleri arasında gösterilen fiyat hareketlerindeki dalgalanmaların, iktisadi devreler arası geçiş sürecini yani istikrarsızlık hallerini hızlandırdığı kabul edilmektedir. İktisat politikasının amaçlarını yazarken fiyat istikrarı konusunda da belirttiğim üzere maliye politikaları enflasyonist bir ortamda daraltıcı para politikaları ile birlikte daraltıcı şekilde, deflasyonist bir ortamda ekonomiyi canlandırmak adına genişlemeci maliye politikaları uygulanmalıdır. Açık bütçe politikalarından dolayı açık finansman politikaları da aktif bir maliye politikası aracı olarak kullanılabilir. Para politikaları

¹³⁵Altay ve diğerleri,ss. 21 - 24

da deflasyonist istikrarsızlığın ortadan kaldırılması adına piyasadaki likiditeyi arttırmak suretiyle genişlemeci şekilde kullanılmalıdır. 1970li yıllarda yaşanan iki büyük petrol krizi sonrası ortaya çıkan yeni sayılan bir istikrarsızlık türü olan stagflasyon, durgunluk içinde enflasyonun yaşandığı bir süreçtir. Çözüm önerileri arasında maliye politikasının enflasyon ve durgunluktaki gibi önemli role sahip olduğunu söyleyebiliriz. Genel olarak teorisyenler anti stagflasyonist reçetelerde Heterodoks İstikrar Programları'nın temeli olan gelirler politikalarına (ücret ve fiyat kontrolleri) ve vergi politikalarına aktif roller vermektedirler. Diğer ana amaç ise maliye politikaları aracılığıyla kişilerin verimli alanlarda aktif nüfusa katılmalarını sağlayarak makul bir işsizlik düzeyinde istihdamın gerçekleştirilmesidir. Tam istihdam kavramının gelişmiş ve gelişen ülkelerde farklı algılanması söz konusudur. Gelişmiş ülkelerde tam istihdam, çalışma istek ve yeteneğine sahip faal nüfusun cari ücret düzeyinde istihdamıdır. Gelişmekte olan ülkelerde tam istihdam, efektif talebin arttırılmasına rağmen istihdamın arttırılamadığı durum olarak algılanır. Böylece milli gelir maksimum seviyelere çıkarılabilir. Yukarıda makul düzeydeki işsizlikten kastedilen, doğal işsizliktir. Doğal işsizlik; mevsimlik, friksiyonel (arızı) işsizlik gibi işsizlik türlerinden oluşmaktadır. Tam istihdam dinamik bir kavramdır. Nüfus artışı ve teknolojik gelişme hem istihdamı hem milli gelir seviyesini yükseltir. Keynes'in eksik istihdamın efektif talep yetersizliğinden kaynaklandığını kanıtlamasından sonra hem kamu hem özel kesimin harcamalarını arttırma politikaları uygulanmaya başlandı. Maliye politikası uygulamalarında devlet özel sektörün harcamalarını kontrol edebilmek için kamu gelirlerini (vergi ve borçlanma) etkin araçlar olarak kullanmaktadır. Maliye politikasının ekonomik istikrar amacına bağlı olarak hem fiyat istikrarı hem de tam istihdam amacına yönelmesi literatürde "**olumlu yatırım ikilemi**" olarak da bilinir.¹³⁶ Maliye politikasının ikinci en önemli amacı, ekonomik büyüme ve kalkınmanın teminidir. Bu amaç ekonomik istikrar amacına göre daha uzun vadeli bir amaç olarak karşımıza çıkar. Kalkınmanın gerçekleştirilmesi için üretim, yatırım ve tasarrufları teşvik edici maliye politikası tedbirleri alınmalıdır. Böylece aynı zamanda kalkınmanın finansmanı da gerçekleşmiş olacaktır. Çünkü maliye politikası gerek arz kanadına verdiği teşvik ve sübvansiyonlar aracılığıyla transfer harcamaları üzerinden, gerek doğrudan arz arttırıcı yatırım harcamaları

¹³⁶Ulusoy, ss. 22 - 25

kanadıyla gerekse cari giderlerle talebi canlandırmak suretiyle üretimi ve yatırımları olumlu etkilerken, vergi politikalarıyla tasarruf hacmine etki etmektedir. Literatürde bu konu ‘‘teşvik edici vergileme’’ olarak geçer. Tasarruf hacmin canlandırılması neticesinde atıl halde duran fonlar aktif hale getirilir. Atıl fonların diğer kısmı da maliye politikasının bir üçüncü kolu olan borçlanma politikalarıyla geçici süreliğine devlete transfer olacaktır. Maliye politikasının arz, yatırım ve tasarruf gibi makro değişkenler üzerinde yaratacağı etkilerle istihdam ve milli gelir artacak, büyüme ve kalkınma sürecine hizmet edilecektir. Maliye politikasının üçüncü amacı olan daha adil gelir dağılımı, sosyal içerikli bir konudur. Kendi içinde yapılacak değerlendirmeler diğer hedeflere nazaran daha ahlaki hatta subjektif boyutu olan görüşlerden oluşur. Kaldı ki bu konu gelişen ekonomiler için daha özellik arz eden bir konudur. Az gelişen ekonomilerdeki gelir dağılımı dengesizliği gelişmiş ülkelere nazaran daha adaletsiz olduğundan sosyal huzursuzluk bu ekonomilerde daha fazla görülür. O nedenle maliye politikaları salt iktisadi yönü olan mali politikalarından değildir. Sosyal boyutları da vardır. Transfer harcamalarının otomatik stabilizatör olduğu bütçe politikaları uygulanırken yatırım harcamalarının arttırılıp cari harcamaların kısılması, gelir vergisinde müterakki vergileme anlayışının benimsenmesi ve dolayısıyla dolaylı vergilerin vergi hasılatı içindeki payının azaltılması, vergi harcamaları gibi tedbirlerle daha adil bir gelir dağılımına hizmet edilebilir.¹³⁷ Vergi politikalarının da en az harcama politikaları kadar maliye politikası bileşimlerinde gelir dağılımını düzenleyici (daha rasyonel kılıcı) işlevi olduğunun altını çizmek gerekir. Farklı gelir düzeylerine yönelik vergilerin ‘‘harcama-tasarruf’’ dengesi üzerindeki etkileri değişik olacaktır. Yüksek gelirli kişilerin marjinal tüketim eğilimi düşük gelirli kişilerin marjinal tüketim eğilimine göre daha azdır. Bu nedenle, vergilerin düşük gelirlilere yöneldikleri ölçüde tüketim harcamalarını ve toplam talebi kısıcıcı etkisi daha çok olacaktır. Gelir dağılımı açısından esas sorun, gelirin mutlak anlamda eşitliği değil, tüketim refahının en üst düzeyde gerçekleştirilmesidir. Bu günümüz sosyal devlet anlayışının bir sonucudur. Dolayısıyla devlet harcama yaparken ve gelir elde ederken, ekonomik kalkınma ve sosyal politika amaçlarına uygun hareket etme imkanına sahip olur.¹³⁸

¹³⁷Altay ve diğerleri, ss. 38 - 42

¹³⁸Ulusoy, s. 30

Maliye politikasının araçlarına geçmeden önce amaçları arasındaki çatışmalardan bahsetmek yerinde olacaktır. Maliye politikası amaçları arasındaki çatışmaları maddeler halinde şu şekilde ele alabiliriz:

✓ **Belirli Bir Tüketim Düzeyine Ulaşma İle İktisadi Kalkınma Arasındaki Çatışma:** İktisadi kalkınma, ekonominin gayrisafi milli hasılaya göre gittikçe büyüyen oranlarda yatırım yapılmasıdır. Bu da ancak yatırımlara kanalize edilecek tasarrufların arttırılması ile mümkün olur. Ancak belli bir tüketim veya refah düzeyine ulaşılabilmesi için hane halklarının veya her bir bireyin gelirlerinin önemli kısmını tüketime ayırmaları veya marjinal tüketim eğilimlerini arttırmaları gerekir. Ayrıca kalkınma amacına dönük yatırımların arttırılması için, ekonominin duraklama ve gerileme devrelerinde oluşan ve biriken atıl fonların (tasarrufların) devlet borçları ile alınması ve kamu yatırımlarının arttırılması amacına karşın özel yatırımların azalması sonucunu doğuracak ve aynı dönemde uygulanacak bir başka maliye politikası aracı olan vergi indirimleriyle mükelleflerin kullanılabilir gelirleri arttırılarak tüketimleri yükseltilecek ancak bu kez kamu gelirlerindeki azalmadan ötürü kamu yatırımları azalacak. Yatırımlar her iki maliye politikası tercihi neticesinde optimal düzeyde arttırılmadığından kalkınma hızı arzulanan seviyeye ulaşamayacaktır.

✓ **Fiyat İstikrarı ile Tam İstihdam Arasındaki Çatışma:** Ekonomi tam istihdam seviyesine yaklaştıkça “Azalan Verimler Kanunu” ve “ekonomik tıkanıklıklar” gereğince fiyatlar genel seviyesi yükselmeye başlar. Tam istihdam seviyesine yaklaştıkça işçilerin produktivite azalmaya başlasa da toplam arz toplam talep tarafından emildiğinden (üretilen her mal veya hizmet alıcısını bulduğundan) girişimciler marjinal işçilerin verimliliklerini arttırmak için herhangi bir tedbir almaya gerek duymaz. İşçiler de işlerini kaybetmeyeceklerinden emin oldukları için kendi performanslarını arttırmaya gerek duymazlar. Ancak ekonomide enerji ve işgücü arzı; sermaye, doğal kaynaklar, ulaştırma ve haberleşme hizmetleri, hammadde ve kredi yetersizlikleri gibi üretime yardımcı diğer kaynaklar da dediğimiz faktörlerin genel noksanlığını ifade eden bir kavram olan ekonomik tıkanıklıklar, mevcut kapasiteden elde edilecek verimi azaltabilir. Üretim maliyetleri ve fiyatlar marjinal sebepler dışındaki faktörlerden dolayı artış eğilimine girebilir. Az gelişen ekonomilerde ekonomik tıkanıklıklar gelişmiş ekonomilere nazaran daha

fazla olduğu için tam istihdam seviyesinden önce enflasyonist bir istikrarsızlıkla daha ciddi ölçülerde karşı karşıya kalabilmektedirler.

✓ **Ekonomik ve Sosyal Haklarla Maliye Politikası Amaçları Arasındaki Çatışma:** Maliye politikaları daha önce de belirtildiği üzere hem iktisadi hem sosyal boyutu olan mali politikalarlardır. Bu iktisat politikası araçları bu nedendir ki zaman zaman özel hukuk hükümleri ile çatışma haline girebilmektedir. Özel hukukta sözleşme serbestisi, mülkiyet hakkının kutsallığı gibi prensipler yer almaktadır. Maliye politikaları özel teşebbüslerin kamu yararına uygun hizmet sunmaları durumunda devletleştirilmesine imkan tanımaktadır. Ayrıca kamu yararı gerekçesiyle devlet özel taşınmaz mülkleri belirli usuller çerçevesinde kamu mülkü haline kamulaştırmalar yaparak getirebilmektedir.¹³⁹

Ekonomi politikaları dendiğinde genel olarak ‘‘Para’’ ve ‘‘Maliye’’ olmak üzere ikili bir ayırım yapılmaktadır. Maliye politikaları kendi içinde vergi, harcama ve açık finansman yani borçlanma politikaları şeklinde üçe ayrılmaktadır. Para politikaları ise; para arzı politikası, döviz kuru politikası, faiz politikası şeklinde gruplara ayrılmaktadır.

2.3.1. Maliye Politikası Aracı Olarak Harcama Politikaları

Kamu sektörünün büyüklüğü kamu harcamalarının miktar ve bileşimine göre değerlendirilir. 1929 Buhranı ve İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan sosyal ve ekonomik gelişmeler, devletin ekonomideki konumunu etkilemiştir. Devletin üstlendiği ekonomik rolün değişmesi kamu harcamalarının da değişmesine neden olmuştur. Kamu harcamalarının büyük boyutlara ulaşması maliye politikası aracı olarak önemini ve etkinliğini arttırmıştır.¹⁴⁰

Kamu harcamalarında meydana gelen artış; kamu sektöründe piyasadan alınan mal ve hizmetlerin, kişilerin satın alma güçlerinin, üretim ve yatırımlara yönelik harcamaların artması demektir.¹⁴¹ Kamu harcamaları genel olarak yönetsel (idari), işlevsel (fonksiyonel) ve ekonomik ölçütlere göre sınıflandırılabilir. İdari

¹³⁹İsmail Türk, **Maliye Politikası**, Turhan Kitabevi, 10. Baskı, Ankara, 2008, s. 20 - 23

¹⁴⁰Ulusoy, s. 35

¹⁴¹Altay ve diğerleri, s. 43

sınıflandırmada harcamayı yapan kurum dikkate alınır. Fonksiyonel sınıflandırmada ise bu kurumların ne amaçla harcama yaptığı dikkate alınır. Ekonomik sınıflandırma açısından ise; yapılan harcamanın ne anlama geldiği dikkate alınır. Bu açıdan kamu harcamaları cari (tüketim), yatırım ve transfer olmak üzere üçe ayrılır. Cari harcamalar, bir dönem içerisinde yapılan ve ilgili dönemde mal ve hizmet talebi oluşturan harcamalardır. Bu harcamaların ekonomi üzerinde genişletici etkisi vardır. Ancak eğitim ve sağlık harcamaları alanında yapılan harcamaların bir bölümü bu kategoride değerlendirilmekle birlikte eğitimi ve sağlıklı işgücüne yapılacak katkı nedeniyle bu harcamaların kalkınma carileri olarak da nitelendirildikleri bilinmektedir.¹⁴² Yatırım harcamaları, özel yatırıma benzer şekilde belirli bir dönemdeki mal ve hizmete talep oluşturan ancak cari harcamalardan farklı olarak üretimin alt yapısını güçlendirmeye yönelik harcamalardır. Talep üzerinde doğrudan etki yaratmalarından dolayı cari ve yatırım harcamaları reel harcamalar olarak da tanımlanmaktadır.¹⁴³ Transfer harcamalarıysa devletin karşılıksız olarak gerçekleştirdiği ve sosyal devlet ilkesi gereğince gerçekleştirdiği harcamalardır. Bu harcamaların milli gelir üzerinde yaratacağı etki dolaylı olarak gerçekleşmektedir. Transfer harcamalarının uygulanmasındaki temel amaç, gelir dağılımındaki eşitsizliğin giderilmesidir. Ekonomik kalkınmanın ilk aşamalarında toplam harcamalar içinde reel harcamalar ağırlıklı paya sahipken, ekonomik gelişmeyle birlikte transfer harcamalarının payında bir artış meydana gelir.

Ekonomik sınıflandırmada yer alan kamu harcamalarının ekonomik istikrar ya da istikrarsızlık koşullarında ne şekilde uygulanması gerektiği de önemlidir. Örneğin enflasyonist bir ekonomik yapıda harcamalarda yapılması gereken azalış için cari harcamalardaki bir azalış kamu hizmetinin verimliliğini etkilerken transfer harcamalarındaki bir azalış sosyal devlet anlayışıyla çelişki yaratır. Bu nedenle devlet enflasyonist dönemlerde yatırım harcamalarını kısarak hareket etmeyi tercih eder. Ancak bu da uzun dönemde ekonomik büyümenin olumsuz etkilenmesi sonucunu doğurur. Diğer taraftan ekonomik gelişme dönemlerinde ödenen sosyal güvenlik prim ödemelerinin Merkez Bankası'nda bloke edilmesi sonucu oluşturulan

¹⁴²Abuzer Pınar, **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, Naturel Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 35

¹⁴³İsmail Türk, **Maliye Politikası Amaçlar – Araçlar – Çağdaş Bütçe Teorileri**, Turhan Kitabevi, 21. Baskı, Ankara, 2008, s. 36

işsizlik sigortası ekonomik durgunluk dönemlerinde işsizlik sigortası ödemesi şeklinde tekrar geriye döndüğünde transfer harcamalarının otomatik istikrar sağlayıcı olma özelliğini de gözler önüne koymuş olur.

2.3.2. Maliye Politikası Aracı Olarak Vergi Politikaları

Vergi, devletin egemenlik gücüne dayanarak vatandaştan cebri olarak aldığı bir ekonomik değerdir. Vergiler tasarrufların yetersiz ve arzulanın büyümenin gerçekleştirilemediği bir ekonomide tasarrufları artırma amacıyla kullanılan önemli maliye politikası araçlarından biridir. Vergiler sadece üretim, tüketim veya büyüme açısından dikkate alınması gereken bir araç değildir. Aynı zamanda sosyal adaletin sağlanmasını ve optimal sosyal dengenin oluşturulmasını gerçekleştiren araçlardan biridir.¹⁴⁴

Vergiler değişik açılardan sınıflandırılabilirler. Verginin kaynağı açısından gelir, harcama, servet vergileri olarak genel bir sınıflandırmanın yanında ekonomik faaliyetlerle ilişkisine göre dolaysız ve dolaylı; verginin konusu açısından spesifik, advolerem; matrah belirleme açısından öznel, nesnel; uygulanan oranlar açısından ise azalan, sabit, artan oranlı vergiler olarak sınıflandırılabilirler.¹⁴⁵

Verginin kaynağı açısından bakıldığında kişilerin gelirleri üzerinden alınan vergiler gelir vergisini, kurumların kazancı üzerinden alınan vergiler ise kurumlar vergisini oluşturmaktadır. Gelir vergisinin artan oranlı bir tarifeye sahip olması ve otomatik istikrar sağlayıcı stabilizatörler içinde bulunması ekonominin genişleme dönemlerinde vergi hasılatının vergi matrahından daha hızlı artmasına neden olarak vergi mükelleflerinin harcamalarını sınırlandırıcı bir etki yaratır.¹⁴⁶ Gelir vergisi aracılığıyla tüketicilerin harcamalarında meydana gelen azalma hem enflasyonla mücadelede hem de gelir dağılımının düzenlenmesinde olumlu katkının yapılmasına yardımcı olacaktır.

Kurumların en önemli amacı kar elde ederek yatırımları arttırmaktır. Düz oranlı bir vergi olarak uygulanan kurumlar vergisi; yatırım yapma arzusunun,

¹⁴⁴Ulusoy, s. 37

¹⁴⁵Pınar, s. 37

¹⁴⁶Nihat Edizdoğan ve Ali Çelikkaya, **Vergilerin Ekonomik Analizi**, Dora Yayıncılık, Bursa, 2010, s. 82

yatırımlardan beklenen karı, yatırımın risk derecesini, şirketin tasarruf derecesini ve yatırılabilir fon arzını etkiler. Kurumlar vergisinin yansıtılmaması ve temettü dağılımının sınırlandırılması üzerindeki etkileri dikkate alındığında tasarruflar üzerinde kısıtlayıcı etkisi en yüksek vergi olarak adlandırılmasına neden olmaktadır.

Ekonomik faaliyetler açısından verginin dolaysız ve dolaylı vergi olarak sınıflandırılması; gelir ve servet üzerinden alınan vergiler dolaysız, mal ve hizmetlerle ekonomik ve hukuksal işlemler üzerinden alınan vergiler dolaylı vergiler grubunda yer alır. Vergi politikasını uygulamak suretiyle vergi indirimleri ve muafiyetlerinin kullanılmasına yardımcı olan vergiler genelde dolaylı vergilerdir. Tüketim anında oluşan vergiler olarak değerlendirildikleri için bu vergilerde yapılacak bir indirim verginin malların fiyatlarına gizlenmiş olmasından dolayı hem malların fiyatını düşürme yönünde hem de kişilerin gelirlerini arttırma yönünde etki yaratacak, ekonominin işlem hacmini genişletecektir. Dolaylı ve dolaysız vergilerin bir kısmının azaltılarak veya arttırılarak ekonomiye müdahalede bulunulması vergi teorisi literatüründe ayırma, farklılaştırma veya diskriminasyon uygulaması olarak bilinir.¹⁴⁷

Spesifik ve advalorem vergi ayırımı, vergi konusunun fiziksel miktar veya değer olarak ele alınmasına göre yapılır. Vergi herhangi bir malın miktarı üzerinden hesaplanıyorsa spesifik, parasal değeri üzerinden hesaplanıyorsa advalorem vergi olarak adlandırılır.

Öznel ve nesnel ayırım ise; vergi mükellefinin öznel durumunun dikkate alınıp alınmamasına bağlı olarak belirlenmesini içerir. Medeni hal, çocuk sayısı gibi durumlara bağlı olarak kişisel gelir vergisinin değerlendirilmesi öznel, katma değer vergisinin ise kişilere bakılmaksızın bağımsız olarak herkese uygulanması nesnel vergilere örnek olarak gösterilebilir.

Servet üzerinden alınan emlak vergisi, motorlu taşıtlar vergisi, veraset ve intikal vergileri ise sermaye birikimi, yatırımlar, gelirin el değiştirmesi ve gelir dağılımı ve servetin sınıflandırılmasında ekonomik açıdan etkin rol oynamaktadır.¹⁴⁸

Vergilerin ekonomik birimler üzerindeki etkisi çok değişik açıdan ele alınabilir. Üretim açısından bakıldığında vergilerin gelir ve ikame etkisi olarak iki tür

¹⁴⁷Altay ve diğerleri, s. 45

¹⁴⁸Edizdoğan ve Çelikkaya, s. 340

etkisi vardır. Gelir etkisi, vergiden dolayı geliri azalan kişilerin bu kaybı telafi edebilmek için daha çok çalışmaya ve üretmeye yöneltmesi olarak tanımlanırken, ikame etkisi ise kişilerin çalışmaları sonucunda elde ettikleri vergi sonrası geliri düşük bulmaları halinde çalışmaktan vazgeçmeleridir. Kişilerin özel durumlarına bağlı olmakla beraber artan oranlı vergilerin ikame, baş vergisi türünden sabit vergilerin ise gelir etkisi yaratacağı düşünülebilir.¹⁴⁹

2.4. EKONOMİK İSTİKRAR VE PARA POLİTİKASI

Ekonomik istikrarın sağlanmasında bütçe (maliye) politikalarının yanında para politikası da özellikle son dönemlerde Merkez Bankası'nın fiyat istikrarını temel amaç olarak belirlemesinden dolayı önem kazanmaya başlamıştır. Para politikası, ekonomik istikrarı sağlayabilmek için belirli amaçlara ve bu amaçları sağlayacak araçlara sahiptir. Ancak amaçlar arası çatışmaların yaşanması bazen ekonomik istikrar açısından olumsuzlukları da ortaya çıkarabilmektedir. Bu nedenle değerlendirmeleri daha iyi yapabilmek amacıyla amaç ve araçların ayrıntılı olarak değerlendirilmesi yararlı olacaktır.

2.4.1. Para Politikası Amaçları

Ekonomi politikasında olduğu gibi para politikasında da temel amaç tam istihdamın ve fiyat istikrarının sağlanmasıdır. Ancak bu iki amaç birbirleriyle çatışırlar. Ekonomi tam istihdama ulaştıkça faktör fiyatlarındaki artış maliyet enflasyonuna neden olacağı için fiyat istikrarından uzaklaşılması sonucunu doğurur.

Para politikasının diğer amacı tıpkı maliye politikasında olduğu gibi ekonomik büyümedir. Büyüme spekülative yatırımlardan çok üretken yatırımların yapılmasıyla sağlanır. Bu nedenle paranın zaman değeri dikkate alınır. Ekonomik büyüme açısından ılımlı bir enflasyon zarar değil yarar sağlar. Dolayısıyla ekonomik büyüme ile fiyat istikrarı da çatışan para politikası amaçları arasında yer alır.¹⁵⁰

¹⁴⁹Pınar, ss. 38 - 39

¹⁵⁰İlker Parasız, **Para Politikası**, Ezgi Kitabevi, 6. Baskı, Bursa, 2003, s. 2 - 5

Bir diğ er para politikası amacı ödemeler bilançosu dengesidir. Para politikası uygulaması açısından bu daha çok ödemeler bilançosunun iyileştirilmesi olarak değerlendirilmelidir. Para politikasının ödemeler bilançosu üzerindeki etkisi uygulanan sabit ya da esnek döviz kuru sistemleriyle belirlenmektedir. Ancak ılımlı fiyat artışları içerisinde sağlanacak bir ekonomik büyüme ithalatı arttırır. İlimli fiyat artışlarının yaşanması ekonomide üretken yatırımların yapıldığına işarettir. Eğer ülke gelişmekte olan bir ülkeyse ithalattaki artış, hammadde ve doğal kaynaklara sahip değilseniz (ihracat geliri ile ithalatın karşılanması açısından) ödemeler bilançosu dengesinin kolay kolay sağlanması beklenemez. Bu nedenle büyüme, tam istihdam ve ödemeler bilançosu amaçları arasında da çatışma olabilmektedir.¹⁵¹

Para politikasının bazı amaçlarıysa birbirlerini tamamlayabilirler. Örneğ in fiyat istikrarının sağlanması ödemeler bilançosu dengesinin gerçekleşmesine yardımcı olabilir. Enflasyonun ödemeler bilançosu üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olduğu kesindir. Ancak fiyat istikrarı ödemeler dengesini kesin sağlar diyemeyiz. Fiyat istikrarının olması ülkenin ithalat ve ihracatında hızlı değ işmeleri ortadan kaldıracığı için dengenin sağlanmasında para politikası yardımcı olabilmektedir.

2.4.2. Para Politikası Stratejileri

Para politikası belirlenen amaçlara ulaşabilmek için iki farklı strateji kullanır. **Tek aşamalı stratejide**; para politikası doğrudan doğruya nihai amaca ulaşmak için izlenmektedir. Eğer bu rotadan sapılırsa uygulanacak olan araçlar istenilen yönde tekrar düzenlenir. Örneğ in amaç enflasyonun düşürülmesiye para arzını doğrudan kısıyorsanız bu tek aşamalı bir stratejidir. **İki aşamalı stratejide**; nihai amaca ulaşabilmek için önce bir ara amaç kullanılır. Bu ara amaç ile değ işkenler etkilenir sonra nihai amaca ulaşılır. Amaç enflasyonla mücadele ise; doğrudan para arzını kıstak yerine faiz oranlarında bir değ işiklik yaratarak para talebini düzenleyip enflasyonu etkilemek iki aşamalı stratejiye örnek olarak verilebilir.¹⁵²

¹⁵¹Ersan Bocutoğ lu, **Makro İktisat**, Murathan Yayınevi, Sekizinci Baskı, Trabzon, 2011, s. 556

¹⁵²İbrahim Erol ve Ece Demiray Erol, **Para – Banka – Teori ve Politika**, Orion Kitabevi, Manisa, 2013, ss. 54 - 59

2.4.3. Para Politikası Hedeflemeleri

Para politikası nihai amaca ulaşabilmek için ya **ara hedeflemeler** kullanacak ya da **enflasyon hedeflemesi**yle hareket edecektir. Ara hedeflemeleri kullanıyorsa üç farklı değişken üzerinde durması gerekir. Ara hedef “parasal taban” olarak seçiliyorsa; amaç para arzını kontrol altına almaktır. Parasal taban; dolaşımdaki paranın, emisyonun, bankadaki karşılıkların (zorunlu karşılık oranı) ve açık piyasa işlemlerinin karşılığı olarak tanımlanır. Bu nedenle parasal tabana aynı zamanda “gücü yüksek para” denmektedir.¹⁵³ Ara hedef kur çıpası olarak belirlenirse; amaç “döviz kuru”nu kontrol altına almaktır. Döviz kurunun alt ve üst sınırları bir aralık olarak saptanır ve kurun bu aralık içerisinde belirlenmesine izin verilir. Ara hedef “Merkez Bankası bilanço büyüklüğü” nün hedeflenmesi ise; Merkez Bankası bilançosunda net iç varlıklar tavan, net uluslar arası rezervler taban olarak belirlenir ve para arzının bu aralık içerisinde belirlenmesi hedeflenir. Bilançoda yer alan net iç varlıklar; altın ve iç borçlanma araçları ile ekonomik büyüme karşılığında yaratılabilecek para arzını belirlerken, net uluslar arası rezervler, dış yükümlülükler ve dış kredilerden oluşur.¹⁵⁴

Enflasyon hedeflemesinde ise; Merkez Bankası hükümetle birlikte belirli bir enflasyon hedefini yıllık bazda belirler ve kamuoyuna duyurur. Ara hedefleme ile enflasyon hedeflemesi arasındaki en önemli farklılık burasıdır. Ara hedeflemede amaç yine enflasyonu düşürmektir ancak herhangi bir oran kamuoyuna ilan edilmez. Enflasyon hedeflemesinde Merkez Bankası belirlenmiş olan enflasyon oranına ulaşabilmek için para politikası araçlarını kullanır. Ancak enflasyon hedeflemesinde kullanılan en önemli araç, kısa vadeli faiz oranlarıdır.

2.4.4. Para Politikası Göstergeleri

Para politikası göstergesi, uygulanan para politikasının nihai hedef üzerindeki etkisini ve uygulama sonucunu gösterecek olan araçtır. Uygun göstergeyi seçerken

¹⁵³İlker Parasız, **Modern Para Teorisi**, Ezgi Kitabevi, 1. Baskı, Bursa, 1998, s. 89

¹⁵⁴Williams Boyes, Michael Melvin, **Ekonominin Temelleri**, çev. Erdinç Telater, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 267

bu göstergenin çok az bir gecikmeyle ya da hiç gecikme olmadan kolayca gözlenebilmesi, girişilen politikadan çabuk etkilenmesi, ara ve nihai amaç değişkenleriyle ilişkisi olması gerekir.¹⁵⁵

Para politikası göstergesi olarak; parasal taban, para arzı, faiz oranı ve serbest rezervler kullanılabilir. Bu para politikası göstergelerinden parasal taban ve para arzı monetaristlere göre en uygun gösterge olarak tanımlanırken; faiz oranları ve serbest rezervler Keynesyen yaklaşıma göre en uygun gösterge olarak tanımlanır. Ancak tüm göstergeler içerisinde para politikasının etkinliğini ölçmedeki en uygun gösterge parasal tabandır. Ekonomik konjunktürde özellikle enflasyonist yapılarda etkinliğini kaybeden gösterge faiz oranlarıdır.¹⁵⁶

Para politikalarının etkinliğinin sağlanmasında iki husus bizim için önem taşımaktadır. Bunlardan birincisi, Merkez Bankası'nın para politikası araçları ile para politikası hedef değişkenini belirleyebilmesi imkanı dediğimiz Merkez Bankası'nın bağımsızlığıdır. Ancak belirtmek gerekir ki, küreselleşme ve milli ekonomilerin giderek dışa açılması, para politikasının etkin bir biçimde uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Diğer bir husus ise, para politikası amaç değişkeni ile para politikası hedef değişkeni arasındaki fonksiyonel ilişkinin çok iyi bir biçimde belirlenmesi, ülke ekonomisinde ve dünya ekonomisinde meydana gelen gelişmelerin bu fonksiyonel ilişkiler üzerindeki etkilerinin sürekli olarak uygun şekilde saptanmasını sağlayacak para politikası göstergesinin seçilmesidir.¹⁵⁷

2.4.5. Para Politikası Araçları

Para arzı, Merkez Bankası'nın kontrolü altında bulunan dışsal bir değişkendir. Merkez Bankası'nın para arzı tanımları farklı şekillerde belirlenebilir ancak teorik olarak uygulamada M_1 ve M_2 para arzı tanımlamaları daha yaygın şekilde kullanılır. M_1 para arzı, dolaşımdaki nakit ve vadesiz mevduattan oluşur. Vadesiz mevduatlar yaratılacak kaydi para ve para çarpanı açısından önemlidir. Para

¹⁵⁵Parasız (Para Politikası), s. 57

¹⁵⁶İbrahim Erol, Ece Demiray Erol, **Makroekonomi**, Emek Matbaası, Manisa, 2011, ss. 100 - 103

¹⁵⁷<http://www.belgeler.com/blg/7a3/t-c-merkez-bankasi-para-politikalari> (Erişim Tarihi : 07. 11. 2013)

çarpanı, zorunlu karşılık oranlarına bağlı olarak belirlenen bir büyüklük olup yatırılan vadesiz mevduatın ne kadarlık kredi hacmi yaratacağını belirler. M_2 para arzı ise, M_1 para arzı tanımlaması üzerine vadeli mevduatların eklenmesi ile bulunur. Genelde para teorisinin açıklanmasında M_2 para tanımlaması kullanılır. Para talebi, farklı şekillerde tanımlanmayla birlikte ekonomik birimlerin faiz ve gelire bağlı olarak oluşturdukları talebi içermektedir. Uygulamada genel olarak Keynesyen para talebi fonksiyonu daha çok kabul görmektedir. Keynes'e göre para talebi, bireylerin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla talep ettikleri işlem, tedbir amacıyla talep edilen ihtiyat, faizdeki değişmelerden kazanç için talep edilen spekülasyon amaçlı para talebi olarak üçe ayrılır.¹⁵⁸

Para politikası araçları para talebini düzenleyerek para politikasında istikrarı sağlamaya yöneliktir. Bu nedenle uygulanacak olan para politikası araçları; beş başlık altında incelenebilir.¹⁵⁹

Reeskont politikası: Merkez Bankası tarafından yürütülen ve kredi talebini etkileyen bir araçtır. Enflasyon döneminde Merkez Bankası kredisini daraltmak istediği zaman reeskont oranının (haddini) yükseltir; reeskont koşullarını güçleştirir. Yani, Merkez Bankası diğer bankaların kendisine tekrar iskonto ettirmek için getirdiği ticari senetleri kırdarken daha yüksek bir faiz oranını uygulayarak bankaların kredi taleplerini azaltmak yoluna gider. Ancak burada önemli olan husus, ticari senetleri kırdıran şahısların eline geçecek olan likidite miktarıdır.

Açık piyasa işlemleri politikası: Merkez Bankasının bono, tahvil almak ve satmak yoluyla bankaların likiditelerini, dolayısıyla, kredi olanaklarını etkileyen bir politikadır. Merkez Bankası enflasyonist fiyat yükselmelerini önlemek için, elindeki bono, tahvil, döviz, vb. senetleri piyasaya sürerek halkın elindeki paraların bir kısmını tedavülden çekebilir ve bu suretle aşırı talebin kaynağı olan fazla satın alma gücünü doğrudan doğruya piyasadan emmek yoluna gidebilir. Ancak bu tahvil ve senetlerin satın alınması sırasında bankalardaki mevduat da kullanılacağı için genel olarak banka sisteminin likiditesi azalacak, bu nedenle kaydi para yaratma ve kredi verme olanağı belli ölçüde kısıtlanacaktır.

¹⁵⁸Michael Parkin, **İktisat**, çev. Özcan Uzun, Akademi Yayınevi, Ankara, 2011, s. 587

¹⁵⁹Dilber, Karakayalı, Büyüme ve Kalkınma Teorileri, ss. 281 - 283

Yasal Karşılıklar Politikası: Enflasyon hedeflemesi rejimi çerçevesine merkez bankalarının temel amacı fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmektir. Bu amaca hizmet etmek üzere merkez bankaları klasik Taylor Kuralı'na paralel olarak politika faiz oranını temel araç olarak kullanmaktadırlar. **Taylor kuralı**, nominal faiz oranının, gerçekleşen enflasyonun hedeflenen değerinden sapması ile üretim açığının bir fonksiyonu olarak tanımlanmaktadır. Ancak finansal istikrarının sağlanmasında faiz oranı her zaman etkin bir araç olmayabilmektedir. Bu noktada yasal karşılık oranları uygulaması, finansal istikrarı sağlamada kullanılabilecek etkin bir araç olarak değerlendirilebilir.¹⁶⁰ Yasal karşılıklar politikası, bankaların kabul ettikleri mevduata karşılık Merkez Bankası nezdinde bulundurmaları yükümlü oldukları yasal rezerv veya yasal karşılıklar oranını yükseltmek veya düşürmek suretiyle ödünç verebilecekleri fonlara etki ederler. Ticaret bankaları topladıkları mevduatın (halkın bankalara yatırdıkları kısa ve uzun vadeli tasarruflarının) belli bir orandaki kısmını kasalarında bulundurmaları zorundadırlar. Buna göre enflasyona karşı savaşta Merkez Bankası, yasal karşılıklar oranını yükselterek bankaların kaydı para yaratmasını ve bu yöntemle kredi dağıtmasını kısıtlayacaktır.

Selektif Kredi Politikası: Kredilerin ekonominin hangi üretken kesimlerine öncelik tanınarak verileceğini saptayan bir uygulamadır. Ekonomik kalkınmaya önemli katkılara olan ve ilk aşamada gelişmesi gereken kesim veya alt kesimlere kredileri öncelikle verilirken, diğer kesimlere sınırlı ölçülerde kredi verilebilirken ve hatta diğer bir kısım üretim kesimlerine belli bir süre kredi verilmeyebilir. Daha özlü ifade edecek olursak selektif kredi politikasında, ekonominin kredi kaynak ve olanakları, saptanan öncelik sırasına göre dağılır ve her üretim kesimi yine önceden belirlenen limitler içerisinde kredi alabilir.

Zorunlu Döviz Devir Oranı: Para politikası ile birlikte ulusal paranın değerini koruyabilmek için ve döviz kurlarına Merkez Bankası'nın müdahale edebilmesini sağlamak amacıyla uygulanan para politikası aracıdır. Döviz alım satım

¹⁶⁰Funda Çundur ve Mehmet Bölükbaş, "TCMB'nin Finansal İstikrar Araçları ve Çıkış Stratejisi Olarak Uygulamaları", **Gümüşhane Üniversitesi, Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi**, Ocak, 2013, s. 179

ihaleleri yoluyla Merkez Bankası'nın bankacılık sistemine müdahale ederek kurdaki artış veya azalışı düzenlemesine yardımcı olur.¹⁶¹

2.4.6. Merkez Bankası'nın Likidite Yönetimi

Likidite, Merkez Bankası açısından bankaların sahip olduğu rezervlerin toplamı olarak tanımlanır. Bu rezervlerin içerisinde dolaşımdaki banknotlar, cari hesaplar ve hazine hesapları bulunmaktadır. Her bankanın rezervlerinin toplamı, piyasa likiditesini oluşturmakta ve bu da merkez bankalarının yönetmekle sorumlu olduğu likiditeyi ifade etmektedir. Yani Merkez Bankası'nın yükümlülüğü aslında likiditedir. Merkez bankası yükümlülükleri ve bankacılık sistemi toplam rezervi arasında bire bir ve ters yönlü bir ilişki mevcuttur. Merkez bankası yükümlülüklerinin artması bankacılık sistemi rezervlerinde azalışa neden olmakta ve piyasa likiditesinde daralma meydana gelmekte, merkez bankası yükümlülüklerinin azalması ise bankacılık sistemi rezervlerinde artışa neden olmakta ve piyasa likiditesinde genişleme meydana gelmektedir. Merkez bankası likidite yönetimini sağlamak için piyasa koşullarına göre çeşitli araçlar kullanmaktadır. Bu araçlar şu şekilde sıralanmaktadır¹⁶² :

- Döviz alım ve satım ihaleleri
- Haftalık ve üç aylık repo ihaleleri
- Koridor sistemi

Döviz Alım ve Satımları: Merkez Bankası'nın döviz piyasasında istikrarı sağlayabilmek amacıyla, ulusal paranın değerinin arttığı dönemlerde piyasadan döviz çekerek ulusal parayı arttırması bu uygulamanın bir ayağıdır. Eğer ulusal para değer kaybeder yani döviz aşırı değerlenirse, bu durumda Merkez Bankası piyasadan Türk lirasını çekerek piyasaya döviz sürer. Döviz piyasasına bu müdahaleler bankacılık sistemi aracılığıyla gerçekleşir.

Haftalık ve üç aylık repo ihaleleri: Repo (menkul kıymeti tekrar almak kaydıyla) ve ters repo (menkul kıymeti tekrar satmak kaydıyla) işlemleri özellikle bankacılık sisteminin finansal yapısında ortaya çıkan sorunları giderebilmek

¹⁶¹Orhan Çoban, **İktisat'a Giriş**, Selçuk Üniversitesi Basımevi, 2. Baskı, Konya, 2010, s. 387

¹⁶²Çondur, Bölükbaş, s. 184

açısından Merkez Bankası'nın likidite yönetiminde başvurduğu araçlar arasında yer alır. Özellikle likidite sıkışıklığının geçici olması durumunda Merkez Bankası repo işlemiyle, geçici likidite fazlasının bulunması durumundaysa ters repo işlemiyle finansal sürece müdahale eder.

Koridor Sistemi: Merkez Bankası'nın uzun vadeli işlemlerde etkinliği sağlayabilmek amacıyla faiz oranlarının oluşumuna tavan olarak gecelik faiz ile taban olarak politika faiz oranı arasında izin vermesidir. Merkez Bankası enflasyon hedeflemesini de dikkate alarak belirli bir faiz oranı saptar ve uygulamaya çalışır. Bu politika faizi olarak tanımlanır. Yani politika faizlerini taban olarak bankalar dikkate almak zorundadırlar. Verecekleri kredilere uygulayacakları faizle mevduatlara yatıracakları faizler, Merkez Bankası'nca belirlenen politika faizinden düşük olamaz. Aynı zamanda bankalar arası işlemlerde geç likidite penceresi olarak gerçekleştirilen ve gecelik borçlanma işlemi olarak tanımlanan işlemlerde de ayrı bir faiz uygulanır. Bu faiz oranı gecelik faiz oranı olarak tanımlanır. Merkez Bankası'nın belirlenen bu faiz koridoru içerisinde özellikle değerlendirmeye çalıştığı ve belirlediği alt ve üst sınırlar mevduat ve kredi faizlerinin temelini oluşturur.

Merkez Bankası likidite yönetimini gerçekleştirirken para politikasını, uluslararası işbirliğini, bankalar arası acil likidite desteğini ve ödeme sistemlerini hükümetle birlikte belirleyerek finansal istikrarı sağlama yoluna gider. Denetim ve gözetim otoriteleri kamu, özel sektör ve kriz koordinasyonundan oluşacak şekilde likidite yönetiminin istikrarlı şekilde uygulanmasına yardımcı olur.

Tablo 3: Finansal İstikrarın Sağlanmasında Kullanılan Araçlar



Kaynak : Seyhun Doğan, Çiğdem Börke Tunalı, Küreselleşme Sürecinde Finansal İstikrar Para Politikası İlişkisi: Türkiye İçin Bir Değerlendirme (2001 Krizi Sonrası), İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt 61, Sayı 2, 2011, s. 66

Merkez bankalarının finansal istikrarın sağlanması ve sürdürülmesinde rol oynamalarının üç temel sebebi bulunmaktadır¹⁶³:

▪ Merkez bankaları ekonomiye yasal ödeme aracı sunan ve doğrudan likidite sağlayan tek kurum durumundadırlar. Merkez bankalarının, bankaların bankası olması, yani bankalara ihtiyaç duyduklarında borç vermesi ve bankaların likit rezervlerini mevduat olarak tutması; bankacılık sisteminin sağlamlığını ve işleyişini sürekli olarak değerlendirmelerine yol açmaktadır. Dolayısıyla, **bankacılık sisteminin istikrarı**, merkez bankalarının temel fonksiyonlarını yerine getirebilmesinde kritik bir önem taşımaktadır.

▪ **Ulusal ödeme sistemlerinin sorunsuz bir şekilde işlemesi**, merkez bankalarının ulaşmak istedikleri hedeflerden biridir. Finansal kurumlar ve piyasaların ödeme sistemlerinde merkezi bir rol oynaması, merkez bankalarının finansal istikrarın sağlanması ve sürdürülmesiyle yakından ilgilenmelerine yol açmaktadır.

▪ **Para politikasının reel ekonomiye aktarılmasında** bankacılık sistemi, köprü görevi görmektedir. Bankacılık sisteminde yaşanan sorunlar, para politikasının etkinliğini kaybetmesine yol açabilmektedir. Bu doğrultuda finansal

¹⁶³Doğan ve Tunalı, ss. 62 - 63

istikrar, merkez bankalarının etkin bir para politikası uygulayabilmesi için sağlanması gereken temel koşullardan biri haline gelmektedir.

2.4.7. Döviz Kuru

Yabancı ülke paralarına genel bir terim olarak **döviz**, bu paraların alınıp satıldığı piyasalara ise **döviz piyasası** adı verilmektedir. Döviz piyasalarında ülkenin parasıyla yabancı paraların değiştirilmesi işlemleri yapılır. Ancak bu değiştirme gerçekleştirilirken dolaylı veya dolaysız yoldan dönüştürme işlemi yapılmaktadır. İşte bir ülke parasının yabancı bir ülke parası cinsinden ifadesine de **döviz kuru** denilmektedir.¹⁶⁴ Ancak ülkelerin tek bir ortak para biriminin bulunmaması bazen iki ülke parası arasındaki değişim oranının üçüncü bir ülke parası cinsinden ifade edilmesi gerekebilir. Bu da **çapraz kur** olarak tanımlanır.¹⁶⁵

Döviz piyasasında işlemler gerçekleştirilirken iki farklı yapı dikkate alınır. Bu işlemlerin yapıldığı piyasalar ‘‘perakende piyasalar’’ (müşteriler piyasası) ve ‘‘toptan piyasalar’’ (interbank piyasası) şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu piyasaların işlemcileri ise bankalar ve banka dışı işlemciler, dış ticaret ve dış yatırım işlemleri yapan kişiler ve firmalar, spekülörler ve arbitrajcılar (eş anlı alım satım yapılmaktadır), Merkez Bankası, döviz brokerları (kendileri döviz işlemlerine taraf olmayan alıcı ve satıcıyı eşleştiren finansal aracı niteliğindeki işlemcilerdir) gelirlerini enflasyona karşı korumaya çalışanlar şeklinde sıralanabilir.¹⁶⁶

Döviz piyasası işlemleri alıcı ve satıcının sürekli karşı karşıya geldiği piyasalar değildir. Borsa gibi örgütlenmiş bir piyasa özelliği de göstermez. Müşterilerin ihtiyaçlarına göre sözleşme yapabildiği ve homojenlik açısından tam rekabet piyasasına oldukça yakın ve dünya üzerinde yirmi dört saat açık olan tek piyasadır.

¹⁶⁴Halil Seyidoğlu, **Uluslararası İktisat Teori – Politika ve Uygulama**, Kurtiş Matbaacılık, 16. Baskı, İstanbul, 2007, ss. 343 - 344

¹⁶⁵A. Rugmen, Richard R. Hotgetts, **International Business**, Financial Times, Printice Hall, Second Ed., 2000, p. 179

¹⁶⁶Halil Seyidoğlu, **Uluslararası Finans**, Kurtiş Matbaacılık, 5. Baskı, İstanbul, 2013, ss. 124 - 126

Döviz piyasası bu özellikleriyle satın alma gücünün transferini sağlaması, kredi sağlaması ve riskten korunmak için gerekli borsacılık tekniklerinin uygulanması şeklindeki işlemlere sahiptir.

Döviz piyasalarında işlemler gerçekleştirilirken, döviz alış ve satış kurları olmak üzere iki ayrı kur dikkate alınır. Alış kuru, döviz satış kurundan genelde daha düşük olur. Döviz alış ve satış kurları arasındaki farka da **kur marjı** denir. Döviz piyasalarının işlem hacmi, hızlı istikrarsızlıklar, risk unsurları, bankaların nakit döviz rezervleri gibi unsurlar kur marjının belirlenmesinde etkili olan unsurlardır.¹⁶⁷

Merkez Bankası özellikle bankalararası piyasalarda oluşacak dengesizliklerde ve ülkenin parasının değerinin dış piyasalara karşı korunmasında döviz piyasasına müdahale etmek zorunda kalabilir. Bu piyasanın işlerliğinde Merkez Bankası'nın en önemli fonksiyonu **gösterge (resmi) kurları** saptamasıdır. Döviz piyasalarında işlemler bir milyon Amerikan doları kotasyonu ve üzerinde işlemler olarak tanımlanır. Gösterge kur, döviz kotasyonu bu işlem miktarı üzerinde olan bankaların yaptığı işlemler dikkate alınarak hesaplanır. Merkez Bankası, saat 10:30 ile 15:30 arasındaki altı saat diliminde her bir saat dilimi için bir ortalama kur değeri belirler. Saat 15:30da bu altı saat diliminin ortalaması, Merkez Bankası'nın ertesi gün uygulayacağı döviz satış kurunu gösterir. Hesaplanan bu gösterge kur, Reuters aracılığıyla dünya piyasalarına duyurulur. Piyasa kuru da döviz arz ve talebine bağlı olarak piyasa içinde belirlenir. Resmi kur işlemin gerçekleşebileceği bir alt sınır gibidir.¹⁶⁸

Gösterge kurun belirlenmesinin dışında döviz kurları, farklı tahmin yöntemleri kullanılarak da saptanabilir. **Satın alma gücü yaklaşımı**, tüm ülkelerde tüm mal ve hizmetler için uygulanacak tek bir fiyat üzerinden satın alınabilecek miktarın saptanmasını içerir. **Modele dayalı yöntemler**, geçmiş dönemlere ait verileri kullanarak denklemler kurar, gelecekteki kurları tahmin etmeye çalışır. **Piyasaya dayalı tahminler**, ekonomik ve mali değişkenler ile bunların döviz kuru üzerinde yaratacağı etkiyi belirlemeye çalışır.¹⁶⁹

¹⁶⁷Seyidoğlu, Uluslararası Finans, s. 139

¹⁶² W. Boyer ve M. Melvin, **Macroeconomics**, Houghton Mifflin Company, Third Ed., 1996, s. 500

¹⁶⁹Seyidoğlu, Uluslararası İktisat, s. 419

2.5. EKONOMİK İSTİKRAR VE AÇIK FİNANSMAN POLİTİKALARI

Bir ülkede kamu harcamalarının finansman kaynağı genelde kamu gelirleri, özeldense vergilerdir. Bütçe açığı denildiğinde ilk akla gelen **geleneksel bütçe açığı**dır. Geleneksel bütçe açığı, iç ve dış borç stokundaki değişimler dikkate alınmaksızın merkezi bütçe içerisinde yer alan genel bütçeli kurum ve kuruluşların toplam kamu harcamaları ile toplam kamu gelirleri arasındaki farkı ölçer. Birçok ülkede yaygın kullanım alanı bulan **konsolide bütçe açığı** ise; konsolide bütçe gelirleriyle harcamaları arasındaki fark olarak tanımlanır. Konsolide bütçe harcamalarından iç ve dış borç faiz ödemeleri düşüldükten sonra kalan değer konsolide bütçe gelirlerinden çıkarılması **birincil açık** olarak tanımlanır. Birincil açığa iç ve dış borç reel faiz ödemeleri eklenirse **işlemsel açık** bulunmuş olur.¹⁷⁰

Kamu açıklarının kamu borçlanması ile finanse edilmesi, ekonomi üzerinde gelecek nesillerin bu borçlanmadan etkilenmeleri sonucunu doğuracaktır. Gelecek nesiller üzerindeki bu etki ise; üç farklı şekilde ortaya çıkabilir.¹⁷¹

✓ Vergi oranlarının zamanlamasının değişimi nedeniyle **zamanlar arası ikame etkisinin** ortaya çıkması ekonomik birimlerin tüketimlerini bugüne kaydırmalarına yol açar.

✓ Bireylerin kamu borcu içindeki vergi mükellefiyetini fark etmemeleri **borç aldanması** etkilerine neden olur.

✓ Bireylerin borçlanmasının yükselmesiyle birlikte faiz oranlarının artması sonucu daha yüksek kazanç sağlayabilmek için mal varlıklarını terk etmelerine neden olabilir. Buna **servet etkisi** denir. Servet etkisi ile borç aldanması arasındaki fark, bireylerin sadece aktif depolarının belli bir kısmını değil aynı zamanda sahip oldukları tüm servet unsurlarını nakde dönüştürüp finansal piyasalar aracılığıyla borç sözleşmelerine taraf olmalarıdır.

Açık bütçe politikaları genelde durgunluk dönemlerinde uygulanan bir politika olarak görülmektedir. Bütçe açıklarının finanse edilmesi ise; monetizasyon, iç borçlanma, dış borçlanma, döviz rezervlerinin kullanımı şeklinde dört ayrı teknikle

¹⁷⁰Hüseyin Şen ve diğerleri, **Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, Orion Kitabevi, Ankara, 2007, ss. 1- 14

¹⁷¹Hayal Ayça Şimşek, **Teori ve Uygulamada Kamu Borçlanması**, Gazi Kitabevi, 2009, s. 54

gerçekleştirilebilir. Açık finansman politikasında yapısal, kurumsal, ekonomik – mali, askeri, politik, sosyal ve benzeri nedenlerle ortaya çıkan bütçe açıklarının nereden ve nasıl finanse edileceğine yönelik stratejiler söz konusudur.¹⁷²

Bu stratejilerin gerçekleştirilebilmesi için finansal piyasaların derinliği, faiz oranları ve ekonomik yapıdaki yapısal sorunlar üzerinde durulması gereken unsurlardır. Kamu borçlarının aşırı artışı, finansal piyasalarda riski artırır. Kamu açıklarının artması kamu borçlanmasını da arttıracak için mali dengesizlikler ortaya çıkabilir. Bu nedenle devletin kamu borçlanma araçlarını ekonomi üzerinde olumsuz etki yaratmayacak şekilde farklı vade ve çeşitlilikte düzenlemesi zorunludur. **Finansal piyasalarda derinliğin** artması kamu borçlarının bütçe düşüreceği yükü azaltacaktır.

Kamu borçlanma politikasında etkinliği ve ekonomi üzerindeki etkileri belirleyen bir diğer faktör de yukarıda belirtildiği üzere **faiz oranlarıdır**. Kamu borçlanmasının faize olan duyarlılığı ne kadar yüksekse tahvil sunumunu karşılamak için ihtiyaç duyulacak faiz oranlarındaki artış o kadar düşük olacaktır. Faiz oranlarının kısa ve uzun dönemli olması kamu borçlanma araçlarının yurtiçi ve uluslar arası aktörler tarafından tercih edilmesinde etkilidir. Uzun dönemli faiz oranlarını içeren mali uygulamalar, borçlanma araçlarının bütçe üzerindeki yükünü uzun vadeye yaymış olacaktır.

Borçlanmanın piyasalar üzerinde yaratacağı etkiler ise, yapısal birtakım sorunların oluşmasına neden olabilir. Bu yapısal sorunların azaltılabilmesi için bazı koşulların gerçekleştirilmesi gereklidir. Öncelikle bireylerin “tahvillerin piyasaya sunulması ile ilgili bilgileri” tam olmalıdır. “Bu borçlanma sonucunda gelecekteki vergilerin miktarı”nı tam olarak bilmelidirler. Bu nedenle finansal piyasaların tam rekabet piyasası koşullarına yakın olması ve borçlanmanın gelecek nesillere aktarılabilir bir gelir yani vergi ve borç yükü bırakmaması gerekmektedir.

2.5.1. Açık Finansman Politikalarının Makro Ekonomik Etkileri

Kamu borçlanmasının artması kamu açıklarının artmasının bir sonucudur. Özellikle kamu borcu / GSMH oranındaki artış kamu harcamalarının azaltılamaması

¹⁷²Şen ve diğerleri, ss. 89 - 90

ve vergi gelirlerinin arttırılamamasındaki yetersizlikler, yüksek reel faiz ve düşük büyüme hızıyla ekonomiyi karşı karşıya bırakır. Uzun dönemde artan borç yükü ekonomik tercihleri faiz gelirlerine yönlendirecek, reel yatırımlarda bir azalma meydana gelecek, üretim artmadığı için de düşük büyüme hızı ortaya çıkacaktır. Kamu borçlanmasının **stok** ve **akım** olmak üzere iki farklı boyutu vardır. Stok boyutu, kamusal müdahaleler yoluyla biriktirilen ve gelecekteki kamusal müdahaleler yoluyla biriktirilmesi planlanan farklı zamanlardaki yükümlülükleri ifade etmektedir. Borç stoğunun taraflar arasındaki dağılımı, borç geri ödemeleri ve yasal düzeyde kurulan karşılıklı ilişkiler ise akım boyutunu ifade etmektedir.¹⁷³

Yüksek kamu borcunun finanse edilmesinde yaşanan güçlükler devletin finansal piyasalara müdahalesini gerektirir. Kimi zaman ticari bankaları, sosyal güvenlik kurumlarını; kimi zaman ise Merkez Bankası ve diğer kamu kurumlarını kullanarak bütçe açıkları finanse edilmeye çalışılabilir.

Açık finansman teknikleri olarak kullanılan her bir yöntemin makro ekonomik etkileri ayrı ayrıdır.

Bütçe açıklarının finansmanı amacıyla kamu borçlanma kağıtlarının Merkez Bankası'na satın alınması anlamına gelen **monetizasyona** bazen hükümetler zorunlu olarak başvurabilir. Ancak monetizasyonun bir zorunluluk haline gelmesi ülkenin kamu mali sisteminin zayıflığının bir göstergesidir. Vergi tabanının genişletilememesi, vergi oranlarının yüksekliği gibi unsurlar açıkların monetizasyonla kapatılmasına neden olmaktadır. Bütçe açıklarının monetizasyonu hükümete bir taraftan gelir sağlarken, diğer taraftan da vergi gelirlerinin reel değerlerini azaltmaktadır. Olivera Tanzi etkisi olarak bilinen bu durum özellikle enflasyonist dönemlerde meydana gelen kamu harcamalarındaki artışın vergi gelirlerinin reel değerini olumsuz etkilemesi anlamına gelmektedir. Özellikle enflasyon artış hızına bağlı olarak kamu harcamalarını yükseltirken, kamu gelirlerinin de azalmasına neden oluyorsa ve bütçe açıkları büyüyorsa monetizasyon çok riskli olabilir. Bu durumda Merkez Bankası açığı monetize etmekte zorlanabilir. Monetizasyondan bir süre sonra Merkez Bankası faiz oranlarını yükseltir, dışlama etkisi ortaya çıkar. Özel sektörün yatırımları azalır.

¹⁷³Şimşek, Teori ve Uygulamada Kamu Borçlanması, ss. 48 - 50

Dış borçlanmaya gidilmesi, uluslar arası piyasalarda kredi notu yüksek olan ülkeler için geçerli bir yöntem olabilir. Ancak alınacak olan dış borçların gelecekte anapara ve faiz ödemesinin yurtiçi kaynaklarla karşılanmak zorunda olması, ülke dışına kaynak transferi sorununu ortaya çıkaracak ve milli gelir düşecektir. Kur farklılıkları borç stokunun yapısını etkilemektedir. Kamu borç stokları özellikle ülkemizde birden fazla para birimi cinsinden oluşturulmuştur. Bunun en önemli sakıncası kurda meydana gelecek olan bir değişimin (ulusal paranın değer kaybetmesinin) ulusal para cinsi dış borç yükünü arttırmasıdır.¹⁷⁴

İç borçlanmaya gidilmesi ile açık finansman politikası uygulanırsa, Bilindiği gibi iç borçlanma söz konusu olduğunda kişi ve firmalardan yapılan borçlanma ile birlikte ödünç verilebilir fonlara olan talep artacak ve buna bağlı olarak faiz oranlarında bir artış meydana gelecektir. Bu artışa bağlı olarak da özel yatırım harcamalarının azalması(dışlama etkisi) söz konusu olacaktır. Ayrıca mali piyasalarda belirli bir derinliğin olduğu ekonomik yapılarda kamu borçlanması yabancı sermaye akışlarını hızlandırarak iç borçların kısmen dış borca dönüşmesine yol açmakta ve faiz oranları üzerindeki baskıyı hafifletebilmektedir. Bu da itfa dönemleri itibariyle toplam talep ve dolayısıyla enflasyondaki artış miktarını faiz kanadı üzerinde etkileyecektir.¹⁷⁵

İç borçlanma araçları özellikle yüksek faiz oranı altında piyasaya sunulacağı için ekonomik yapıda büyük bir talep baskısı meydana getirecek, enflasyonist bir süreçte başlangıçta enflasyonu sınırlandırabilecektir. Ancak borçların itfası geldiğinde yüksek oranlı iç borçlanma faiz oranlarının kullanılması sonucunda büyük çaplı bir alım gücü piyasaya tekrar enjekte edilecektir.

Borçlanmanın enflasyon üzerindeki etkisi, borçlanmanın kaynakları temelinde Merkez Bankası ve diğer kaynaklardan borçlanma şeklinde iki başlıkla incelenebilir. Merkez Bankası kaynaklarının sıklıkla kullanılarak bütçe açıklarının kapatılması Merkez Bankalarının siyasi iktidara sıkı sıkıya bağlı olduğu ekonomik yapılarda görülmektedir ve bunun kaçınılmaz sonucu da enflasyondur. Merkez bankası dışında diğer kaynaklardan finansmanda ise bankaların doğrudan kamu

¹⁷⁴Şimşek, Teori ve Uygulamada Kamu Borçlanması, s. 204

¹⁷⁵Murat Demir ve Ersan Sever, "Kamu İç Borçlanmasının Büyüme, Faiz, Enflasyon Üzerinde Etkisi", **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 25, 2008, s. 181

kesimine açtığı krediler, hane halkı, özel şirketler, banka dışı finansal aracı kuruluşlar gibi özel kesimce hazine bonosu ve tahvil karşılığında kamu kesimine verilen borçlar söz konusu olmaktadır. Diğer kaynaklardan da borçlanıldığı zaman yine enflasyonist etkilerle karşı karşıya kalınması olduğundan burada önemli olan husus, yükselecek faiz oranlarının olduğu veya olacağı bir ekonomik yapıda hangi borçlanma kaynağını seçersek para arzındaki genişlemeye bağlı olarak ortaya çıkacak enflasyon oranı daha az olur sorunsalıdır.¹⁷⁶ Kamu açıklarının finansmanının Merkez Bankası'ndan yapılması ekonomi üzerinde genişletici etki yaratırken, enflasyonist sonuca neden olması; kişi ve kurumlardan finanse edilmesinin en fazla daraltıcı etkiye neden olması, vergilerle finansmandaysa daha az daraltıcı etkinin oluşması bilinen bir gerçektir.

Tam istihdam halindeki ekonomilerde, devlet borç verenleri yüksek ve daha fazla gelir beklentisi içerisine sokarak, daha fazla harcamada bulunmalarına yol açacak, ekonominin enflasyonist bir karaktere bürünmesine neden olacaktır.¹⁷⁷ Eksik istihdamdaysa borçlanma araçlarının itfa dönemindeki gelir artışı talep ve üretim artışına neden olacağı için ekonomik gelişmeyi destekleyecektir.

Borçlanmanın enflasyona etkileri değerlendirilirken parasal taban artışları (döviz rezervleri kullanımı ve monetizasyon) ve tahvil satışları (varlık piyasaları üzerinden iç ve dış borç araçları kullanımı) toplamından hareket edilmektedir. Bu toplamı şekillendiren ise kamu açıklarıdır. Birincil bütçe açıkları esaslı düşünüldüğünde; vergiler kamu açıklarını karşılamada yetersiz kalıyorsa ve iç borçlanma ağırlıklı (iç borç faiz oranlarının dış borç faiz oranlarına göre daha yüksek olmasından dolayı) bir borçlanma yapısı söz konusu olursa **borçlanmanın parasallaşması** meydana gelecektir. Buna bağlı olarak reel faiz hadleri büyüme oranının üzerinde olacaktır ve iç borç stoku ciddi anlamda şişecektir. Buna monetarist iktisatçılar **hoş olmayan monetarist aritmetik** adını vermektedir.¹⁷⁸

Döviz rezervlerinin bütçe açıklarının finansmanında kullanılması durumunda, bütçe açığının yarattığı enflasyonist etkiler belli bir süre frenlenebilir.

¹⁷⁶Demir, Sever, s. 184

¹⁷⁷İbrahim Halil Sugözü ve Mehmet Yiyit, "Borçlanmanın Enflasyona Etkisi Üzerine Teorik Yaklaşımların Temel Özellikleri", **Maliye Dergisi**, Sayı 158, 2010, s. 366

¹⁷⁸Haydar Lütfü Ejder, "Kamu Açıkları İle Enflasyon Arasındaki İlişkinin Analizi ve Değerlendirilmesi", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı: 3, 2002, s. 192

Ancak uzun dönemde döviz karşılığı olan ulusal paranın açıkların finansmanında kullanılması enflasyonist baskıyı daha da arttıracaktır. Döviz rezervinin azalması; döviz kurları üzerinde de baskı kuracak, ihraç mallarının fiyatı artacak, ülkenin rekabet gücü zayıflayacak ve cari işlemler açığı büyüyecektir. Bu da “devalüasyon riski”ni ortaya çıkaracak. İhraç mallarının fiyatını düşürmek amacıyla yapılan devalüasyonlar, sermaye ve ara mallarının fiyatlarını yükseltecek (ithal girdi oldukları için), dış açık daha da artacaktır.

2.5.2.Borç Yönetimi

Borç yönetimi, bir ülkenin ekonomi politikalarına yardımcı olmak üzere belli ekonomik amaçların sağlanmasına yönelik olarak borçların miktar ve yapısında gerekli değişikliklerin yapılmasını ifade eder.¹⁷⁹

Borç yönetimi borcun büyüklüğünden ve yapısından etkilenir. Borcun büyüklüğü, devlet borcunun miktar olarak ne kadar büyük olduğuyula ilgilidir. Borcun yapısı ise, borcun alınmasından ödenmesine kadar geçen süreyi, faiz oranını, ayrıcalıkları ve garantiler gibi taşıdığı özellikleri içerir.¹⁸⁰

Borç yönetiminin ana fonksiyonlarından birincisi “**İdari Borç Yönetimi Fonksiyonu**” dur. Burada devlet borçlanma politikasının kurallarını vermektedir. Bu fonksiyon kendi içinde üç başlığa ayrılmaktadır. Birincisi **politika fonksiyonu** olup, ulusal borç politika ve stratejilerini içerir. İkincisi **regülasyon fonksiyonu** olup, dış borç yönetimi için yasal, kurumsal, idari düzenlemeleri kapsar. Üçüncüsü **kaynak fonksiyonu** olup, borç yönetiminde kullanılacak politikaların yürütülmesi ve etkin şekilde kullanılmasını sağlayacak kalifiye elemanın istihdam edilmesini, eğitilmesini içerir. Borç yönetiminin ana fonksiyonlarından ikincisi “**Operasyonel Borç Yönetimi Fonksiyonu**” dur. Operasyonel borç yönetimi kendi içinde “Aktif” ve “Pasif” olmak üzere ikili bir ayırıma tabi tutulmaktadır. **Pasif borç yönetimi fonksiyonu**, borç profilinde herhangi bir değişiklik yapılmadan borç idaresinin gerçekleştirilmesidir. Bu da “kayıt fonksiyonu” ve “analitik fonksiyon” olarak

¹⁷⁹İbrahim Halil Sugözü, **Devlet Borçları IMF – Dünya Bankası ve Türkiye**, Nobel Yayınevi, 2010, s. 59

¹⁸⁰Metin Erdem, **Devlet Borçları**, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 3. Baskı, Bursa, 2009, ss. 115 - 116

kendi arasında değerlendirilir. Mevcut borç verileri dikkate alınarak (kayıt fonksiyonu) konjonktürel gelişmeler ve piyasa durumuna göre hareket edilmek kaydıyla yapılacak borçlanma işlemlerinin makro ekonomik analizlerinin yapılması ve optimal olanın seçilmesi işlemleri analitik fonksiyon olarak adlandırılır. Dolayısıyla analitik fonksiyonun yapılabilmesi kayıt fonksiyonunun gerçekleştirilmesine bağlıdır diyebiliriz. **Aktif borç yönetimi fonksiyonu**, kendi içinde ‘operasyon fonksiyonu’ ve ‘kontrol fonksiyonu’ şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Operasyon fonksiyonu, borçlanmayla ilgili anlaşma ve işlemleri ve bunlar arasındaki eşgüdümü ifade ederken; kontrol fonksiyonu ise, borçlanma araçlarının tek başına ve toplu olarak değerlendirilmesini içerdiği için tanımlanması en zor olan fonksiyondur.¹⁸¹

Borç yönetiminin amaçları, hedefi ve kapsamına baktığımız zaman; borcun miktarı ve yapısı dışında farklı amaçların ve hedeflerin olduğu da görülmektedir. Buna göre borç yönetiminin amaçlarını şu şekilde sıralayabiliriz: Hükümetin finansal pazarlara girişini sağlamak, borçlanma maliyetini minimize etmek, hükümet borçlanması sırasında pazar etkilerini minimize etmek, borçlanma araçlarının çeşitliliğini sağlamak, devlet kağıtlarının ikinci el piyasalarda etkin kullanımını sağlamak, dengeli bir vade yapısı oluşturmak, hane halklarını tasarrufa teşvik etmek, para ve borçlanma programının koordinasyonunu sağlamak.¹⁸² Finansal pazarlara girişi sağlamaktan kasıt; devletin gider fazlası olan kesim olarak, gelir fazlası olanlardan ya aracı kurumlar vasıtasıyla (dolaylı finansman) ya da direkt olarak ellerinde likidite tutanlardan fon fazlalıklarını borçlanma araçlarını ibraz etmek suretiyle çekerek (doğrudan finansman) hareket etmesidir. Borçlanma maliyetini minimize etmekten kasıt; devletin piyasa borçlanma vade ve faiz yapısını da dikkate alarak para ve sermaye piyasalarından borçlanma araçlarında çeşitlilik yaratmak suretiyle borçlanmaya girişmesi sayesinde hem kısa hem uzun vadede borç sarmalı riskinden kendisini korumasıdır. Borçlanma sırasında oluşacak pazar etkilerini minimize etmekten kasıt; devletin piyasadan ne miktarda hangi vade ve faiz yapısıyla borçlanacağını ilan etmesi şeklinde şeffaf bir borç politikası hatta yönetiminin

¹⁸¹Haluk Egeli ve Haluk Tandırcıoğlu, “Borç Yönetiminde Patronaj Sorunu”, **Sosyo Ekonomi Dergisi**, Sayı: 2, 2009, ss. 10 - 13

¹⁸²Sugözü, Devlet Borçları Türkiye IMF Dünya Bankası, ss. 61 - 62

izlenmesine bağılı olarak doğabilecek belirsizlikler ve risk primleri nedeniyle borçlanma maliyet artışlarının önüne geçilmesidir. Borçlanma araçlarında yaratılacak çeşitlilik, devlete borç veren kesimlerin ekonomik durumlarının farklılığından kaynaklanan bir zorunluluktur. İkinci el piyasaların gelişmesinden kasıt; borç yönetimine konu olan araçların vadelerinden önce el değıştirerek tekrar gelir yaratmasını sağlanmasıdır. Dengeli bir vade yapısından kasıt; konversiyon veya konsolidasyona dayalı şekilde refinansman süreci yaşanmaksızın ve dolayısıyla bütçe üzerindeki mali yükü arttırmaksızın bir borç vade yapısı oluşturulmasıdır. Borç yönetiminin amaçları arasında ayrıca ekonomik istikrarı sağlama konusu da değerlendirilebilir. Bu da mali disiplinin sağlanmasıyla sadece kamu sektörünü değil özel sektörü de etkilemektedir. Ekonomik istikrarı sağlarken kullanılan politika ve araçlar arasındaki koordinasyon da önemli duruma gelmektedir. Borç yönetimi gerçekleştirilirken para ve maliye politikalarının birbirlerini destekleyici ve tutarlı bir şekilde uygulanması gerekmektedir.¹⁸³

Borç yönetiminin amaçlarının yanı sıra hedeflerini şu şekilde ele alınabilir: Devletin ihtiyaç duyduğu finansmanı karşılamak, borçlanma maliyetini en aza indirmek, riskleri kabul edilebilir bir düzeye çekmek, sermaye piyasasını desteklemektir. Genel bir değerlendirme yapacak olursak borç yönetiminin amaçları ve hedefleri arasında keskin bir fark olmadığı görülür. Sadece hedefler kısmında karşımıza, kamu harcamaları için gerekli olacak ilave finansman kaynağı oluşturma hususu çıkmaktadır.

Borç yönetiminin ilkelerine baktığımızda; kamu borç yönetimi hedeflerinin açık şekilde belirlenmesi, maliyetlerin yanı sıra kamu borç portföyünün taşıdığı mali risklerin analizi, borç yönetim hedefleriyle para politikası hedeflerinin sorumluluklarının birbirinden ayrıştırılması, borç düzeyi artışına limit getirilmesi, operasyonel riskin en aza indirilmesi, borç yönetimiyle ilgili kuruluşların sorumluluk ve yükümlülüklerinin açıkça tanımlanması gelmektedir.

Borç yönetimi **iç** ve **dış borç yönetimi** olmak üzere ayrı ayrı değerlendirilmek zorundadır. Mali disiplin açısından özellikle faiz dışı fazlanın oluşturulması, tek başına yeterli bir önlem değildir. Kamu borçlarının yönetimindeki temel unsur, bütçe üzerindeki borç yükünü azaltmaktır. Bu yük büyük ölçüde faiz

¹⁸³Egeli, Tandircioğlu, ss. 14 - 17

ödemeleriyle oluşmaktadır. Borçlanma sırasında devlet, doğal olarak piyasa faiz oranını temel alır. Ancak devlet, bir yandan borcun vadesi bir yandan faiz oranları gibi faktörler üzerinde değişiklikler yaratarak bazı avantajlar sağlayabilir. Borç yönetimini etkileyen en önemli unsurlardan biri borç senetlerinin vade yapısının hükümetin esnek politika uygulamasına izin verecek şekilde uzun döneme yönelik olmasıdır.¹⁸⁴ Borç yönetiminde Hazine'nin kurumsal rolü de önem taşımaktadır. Bütçe finansmanında kullanılan devlet iç borçlanma senetlerinin ihale sistemiyle ihracında Hazine'nin etkinliği önem taşımaktadır.

Bir ekonomide dış borç yükünü belirleyen temel değişken ise; dış borcun nominal faiz oranı ve çapraz kurlardır. Dış borcun faiz oranı, uluslararası finansal piyasalarda geçerli olan faiz oranı, borçlanan ülkenin kredibilitesi (risk faktörü), borcun vadesi gibi faktörlere bağlıdır. Bu faktörler borçlanan ülkenin denetim alanı dışındaki faktörlerdir. Dış borç yönetiminde borcun kullanım alanı, borç yükü açısından önem taşımaktadır. Dış borçların iç tasarruflarla yapılabilecek olandan daha etkin kullanılabilmesi için mutlaka yatırımları finanse etmesi gerekir.

İç ve dış borçlanmada kısa ve uzun vadede oluşabilecek mali risklerin dikkate alındığı etkin bir borç yönetimi sonucunda; borçlanma maliyetindeki dalgalanmalar en aza indirilebilmekte, borç servisinin yani borçların itfa dönemleri geldiğinde geri ödenme profilinin istikrarlı bir eğilim izlemesi sağlanabilmekte, borçlanma vadesi istenilen seviyede oluşturulabilmektedir.¹⁸⁵

Kamu borç yönetiminin etkin bir şekilde işleyebilmesi kurumsal ve yasal çerçeveye belirlenmeye çalışılır. Kamu borçlarının bu çerçeve içinde yönetilmesi bu borcun yönetiminden sorumlu ve politik alanda belirli bir noktaya kadar özerk olan bir kurum olan **borç ofisi** kavramının oluşmasına neden olmuştur. Borç ofisinde kamu borçlarının yasal, ekonomik ve finansal analizleri ayrı ayrı birimler tarafından yapılmakta ve sonra bu analizler borç ofisi tarafından birleştirilmektedir. Borç ofisi uygulamasında ekonomik boyutun yanı sıra idari ve siyasi boyut da yer almaktadır. Genel ve özel bütçeli kuruluşların borçlanma araçları ve bu alandaki düzenlemeler, borç ofisi ile diğer birimler arasındaki ilişkiler, kanun ve kanun hükmündeki

¹⁸⁴Şimşek, Teoride ve Uygulamada Kamu Borçlanması, ss. 244 - 248

¹⁸⁵Ufuk Hazırolan, "Yükselen Bir Ekonomide İhtiyatlı Borç Yönetimi": Türkiye Tecrübesi, **Maliye Dergisi**, Sayı: 163, 2012, s. 554

kararnameler ile düzenlenmektedir. Borç ofisinin temel fonksiyonları kamu borcu ve özel borçlar üzerinde ortaya çıkmaktadır. Bu fonksiyonlar şu şekilde sıralanabilir. **Politika ve düzenleme fonksiyonu**, kanun ve idari düzenlemeleri de içerecek şekilde borçlanma, ödemeler yani borç servisi ile ilgili düzenlemeleri kapsar. **Arşivleme ve uygulama fonksiyonu**, kamu iç borçlanmasında ihtiyaç duyulan verilerin toplanmasını ve bilgi akımını sağlar. **İstatistiksel ve analitik fonksiyon**, kamu dış borçlanmasındaki taahhütleri ve dönemsel raporların oluşturulmasını içerir. **Kontrol fonksiyonu**, kamu dış borçlanmasında borçların sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi için makro ekonomik çerçevenin, performans göstergelerinin düzenlenmesini ifade eder. **Aktif portföy yönetimi fonksiyonu**, kamu iç ve dış borçlanmasında faiz oranı, döviz kuru ve borç sözleşmesi taraflarının katlanacakları riski değerlendirir.¹⁸⁶

2.6.EKONOMİK İSTİKRAR PROGRAMLARI

Ülkeler iç ve dış faktörlerin neden olduğu ekonomik istikrarsızlıkları gidermek amacıyla bozulan dengeleri yeniden kurmak için para ve maliye politikalarını arz ve talep yönünden nasıl uygulayacaklarını belirlemeye çalışır. Bu amaçla oluşturulan istikrar programları katı disiplin politikaları sergileyen “**Ortodoks İstikrar Politikası**”, aykırı politikalar olarak tanımlanan “**Heterodoks İstikrar Politikaları**” ve ülkenin dış dengesini düzenlemeye yönelik hazırlanan “**IMF Tipi Programlar**” olarak üç şekilde değerlendirilirler.

2.6.1. Ortodoks İstikrar Programları

Ortodoks İstikrar Programları, talep ve arz yönlü politikalar olmak üzere iki şekilde değerlendirilir. Talep yönlü politikalar toplam talebi kısımaya yönelik olup sıkı para, maliye ve kredi politikalarını içerir. Enflasyonla mücadelede tamamen iktisadi araçlar kullanılır.¹⁸⁷ Arz yönlü politikalar ise kapasiteyi arttırmaya veya mevcut kapasiteyi etkin kullanmaya yönelik uygulanan mikro araçları içerir. Amaç

¹⁸⁶Şimşek, Teoride ve Uygulama Kamu Borçlanması, ss. 138 - 141

¹⁸⁷Nurdan Aslan, **Makro İktisat**, İkinci Sayfa Yayınları, Üçüncü Baskı, İstanbul, 2011, ss. 345 - 347

toplam arzı arttırmaktır. Bu politikalar üretim araçlarını daha etkin kullanmak amacıyla uygun fiyat ve kur politikalarını, vergi ve sübvansiyon politikalarını, dış ticaret kısıtlamalarını kullanabilir. Eğer amaç yeni kapasite oluşturmaksa yatırım ve tasarruf teşviklerini, eğitim ve teknolojik gelişmeyi dikkate alacak politikalar uygulanır. Arz yönlü politikalar çoğunlukla mikro ekonomik, talep yönlü politikalar ise makro ekonomik araçları içerir.

Talep yönlü politikalar içerisinde Keynesyen Yaklaşım; daraltıcı maliye ve gevşek para politikalarını savunur. Daraltıcı maliye politikası ile işsizlik arttırılmamalıdır. Bu nedenle gevşek para politikasıyla faizler düşürülüp yatırımlar arttırılmalıdır. Ayrıca faizdeki azalmaya paralel olarak paranın değeri düşürüldüğü için ihracat da arttırılır.

Talep yönlü politikalar içerisinde Monetarist Yaklaşım ise; sıkı para ve bağımsız maliye politikası üzerinde durur. Sıkı para politikasıyla faiz artar, toplam talep azalır. Ulusal paranın değeri yüksek tutulduğu için ithalattaki artış, toplam üretimi ve ücretleri azaltır. Üretimdeki azalma nedeniyle milli gelir ve kişi başına düşen gelirden meydana gelecek azalma sayesinde toplam talepte azalma meydana gelecektir.

Reel denge ve mali disiplin için Ortodoks politikaların izlenmesi etkili sonuç doğurur. Bu politikalar uluslararası kuruluşlardan da destek görmektedir.¹⁸⁸

2.6.2. Heterodoks İstikrar Programları

Heterodoks politikalar daha çok idari yöntemlere ağırlık verir ve genelde Ortodoks politikalar yeterli gelmiyorsa bu politikalara geçilir. Heterodoks programlar ‘‘ücret ve fiyat kontrolleri’’ni ifade eden gelir politikasından oluşur. Ücret ve fiyatlar dondurulur. Bu programlar aynı zamanda **cold turkey (soğuk hindi) programları** olarak da bilinir. Bu programda fiyatlar sabitlendiği için başlangıç aşamasında fiyatlar hızla düşer. Ancak yapısal sorunlar çözülmeden enflasyon düşmüş ise fiyat kontrolleri kaldırıldığında enflasyon tekrar yükselir, istikrar ortadan kalkar. Kontrollerin gevşetilmesiyle kur değerlendir, reel ücretler düşer. Ulusal para aşırı

¹⁸⁸Aslan, s. 347

değerlendiği için ülke dış piyasada rekabet gücünü kaybeder. İhracat azalır, ithalat artar. Cari işlemler dengesi bozulur.

Heterodoks programların başlangıç aşamasında enflasyon oranının düşürülmesiyle **Olivera Tanzi Etkisi** ters olarak işler ve kamu gelirleri suni olarak artar. Bu artış gerçek bir mali disiplin sağlandığı anlamına gelmez. Bu nedenle gerekli yapısal düzenlemelerin yapılması şarttır.

Heterodoks programların en önemli dezavantajı, fiyat ve ücret kontrollerinin ekonomiyi bozucu etkilerinin olmasıdır. Şok tedbirler şeklinde uygulandığı için fiyat ve ücretlerin dondurulmasının yanında sabit kur, güçlü mali reformlar ve özerk Merkez Bankası şeklindeki uygulamaların birlikte yapılması gerekir. Fiyatlar arası dengesizliklerin giderilmesinde bu nedenle Heterodoks politikalar daha etkin olur.¹⁸⁹

2.6.3. IMF Tipi İstikrar Programları

Ülkenin dış ekonomik dengesini düzenlemeye yönelik olarak hazırlanan bu programlar para, maliye ve kur politikalarını içerir¹⁹⁰. Temel amaç dış açığa neden olan toplam talep fazlasının ortadan kaldırılmasıdır. Bu nedenle Neo Klasik ve Monetarist Yaklaşımlar temel alınır ve bir finansal programlama modeli oluşturulur. Söz konusu model en basit şekliyle döviz kuru veri iken, ödemeler dengesi hedefine ulaşmak için yurtiçi kredi genişlemesinin ne kadar olması gerektiğini belirlemeye çalışır. Bu modelin denklemlerini şu şekilde belirleyebiliriz¹⁹¹:

$$M_t = D_t + ER_t$$

$$V_t = Y_t / M_t$$

$$\Delta M_t = (Y_t / V_t) - (Y_{t-1} / V_{t-1})$$

$$E\Delta R_t = (\Delta Y_t / V) - \Delta D_t$$

$$\Delta D_t = (\Delta Y_t / V) - E\Delta R_t$$

$$\Delta R_t = X_t - \alpha (Y_{t-1} + \Delta Y_t) + \Delta FC_t \quad (1 > \alpha > 0)$$

¹⁸⁹Aslan, s. 346 - 347

¹⁹⁰M. Okan Taşar, "IMF İstikrar Programlarının Temel Esasları ve Reform Gereksinimi", **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2, 2010, s. 112

¹⁹¹Pınar, s. 237

D_t bankacılık dışı sektöre verilen kredi
 R_t uluslar arası rezervler
 M_t parasal yükümlülükler
 E nominal döviz kuru
 V_t paranın dolaşım hızı
 Y_t nominal gayrisafi ulusal hasıla
 X_t net ihracat
 ΔFC_t net sermaye girişi

IMF tipi istikrar politikalarında finansal programlama yapılırken kur politikası, para ve maliye politikası ve ticaret politikaları kullanılır. Kur politikası devalüasyon ile ihracatı arttırarak ödemeler dengesi iyileştirmek, kaynak dağılımını değiştirmek, toplam talebi kısmak amacıyla uygulanır. Devalüasyonlar dış ticarete konu olan mallar lehine fiyat yapısını ve üretim dengesini değiştirir.¹⁹²

Maliye politikası kamu harcamalarını kısmak, vergileri arttırmak, subvansiyonları azaltmak ve kit ürünlerine zam yapmak şeklinde uygulanır. Amaç bütçe açığını kapatmak olup IMF tipi istikrar programlarının en önemli unsuru mali politikalarıdır.

Para politikaları ise para arzı ve kredi hacminin kontrol edilmesi için uygulanır. Amaç faizleri yükselterek sermaye çıkışını önlemek ve tasarrufları arttırmaktır. Dolaylı ve dolaysız para politikası araçlarıyla uygulanacak bu politikada dolaysız araçlar bankaların verecekleri kredileri sınırlamak ve faizleri direkt olarak kontrol etmektir. Dolaylı araçlar ise açık piyasa işlemleri, reeskont politikası ve zorunlu rezerv oranları uygulamalarıdır.

Ticaret politikalarına gelindiğinde ise tarifelerin düşürülmesi, ihracat teşviklerinin kaldırılması ve sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesi akla gelmektedir.

IMF tipi istikrar programlarında birinci hedef, dış ödemeler dengesi sorununu çözmek; ikinci hedef ise enflasyonu düşürmektir. IMF tipi istikrar programını

¹⁹²Esra Siverekli Demircan ve Meliha Ener, "IMF'nin Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye'de Uygulanan İstikrar Programları Üzerine Etkileri", Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, s. 85

uygulamayı kabul eden ülke IMF ile ‘stand by anlaşması’ imzalayarak, IMF tarafından belirlenen performans hedeflerine uymayı taahhüt eder. Performans hedeflerinin tutturulamaması durumunda hedefler yeniden gözden geçirilir veya IMF kredi vermekten vazgeçebilir. Bu programlar kısa dönemde ekonomiyi daralma sürecine götürür, uzun dönemde ise para arzı kontrol altına alındığında üretim değişmeyeceği için ekonominin tam istihdamda çalışacağı varsayılır.

Bu parasalcı yaklaşım yapısalci görüşler tarafından eleştirilmiştir. Enflasyon parasal değil, yapısal bir sorun olarak algılanmalı ve ekonomik denge üretimin arttırılmasıyla sağlanmalıdır.¹⁹³

2.7. İSTİKRAR POLİTİKALARININ KOORDİNASYONU

2.7.1.Kapalı Ekonomik Yapıda Politika Koordinasyonu

Kapalı bir ekonomik yapıda uygulanan politikalarda koordinasyonun sağlanması mal ve para piyasalarının aynı anda dengeye ulaştırılması açısından önemlidir. Bu piyasalarda sağlanan denge aynı zamanda ekonominin genel denge konumuna ulaşmasına da yardımcı olur. Bu nedenle mal ve para piyasasını belirleyen politikaların uygulanmasına yardımcı olan piyasa durumlarının ayrı ayrı incelenmesinde yarar vardır.

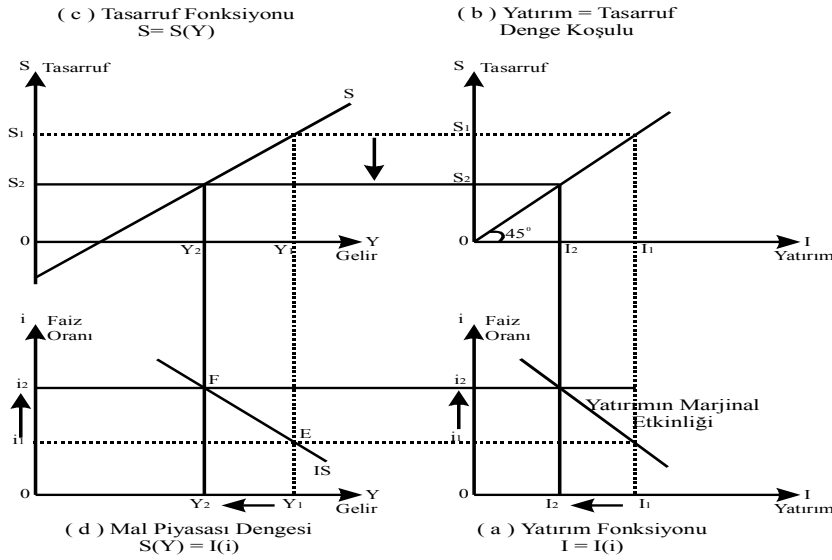
2.7.1.1.Mal Piyasası Dengesi

Mal piyasası dengesi kapalı bir ekonomide tasarruf yatırım eşitliğinin sağlandığı noktaların faiz ve gelir düzlemindeki görüntüsü ile açıklanır. Ekonomide faizlerle yatırımlar arasında ters yönlü bir ilişki vardır. Faiz oranlarındaki artış yatırımların azalmasına neden olacaktır. Kapalı ekonomide yastık altının olmadığı varsayımı altında yatırım tasarruf eşitliği her zaman geçerli olur. Yatırımlardaki azalma aynı zamanda tasarrufların da azalmasına neden olur. Tasarruflarla gelir arasında aynı yönlü ilişki olmasından ötürü tasarruflardaki azalma ekonomide gelir düzeyinin azaldığının bir göstergesidir. İşte bu ilişkiler faiz ve gelir düzlemine

¹⁹³Aslan, s. 350

aktarıldığı zaman yatırım tasarruf eşitliğinin sağlandığı bu noktalar **mal piyasası denge eğrisini** gösterir.¹⁹⁴

Şekil 2: IS Eğrisinin Elde Edilişi



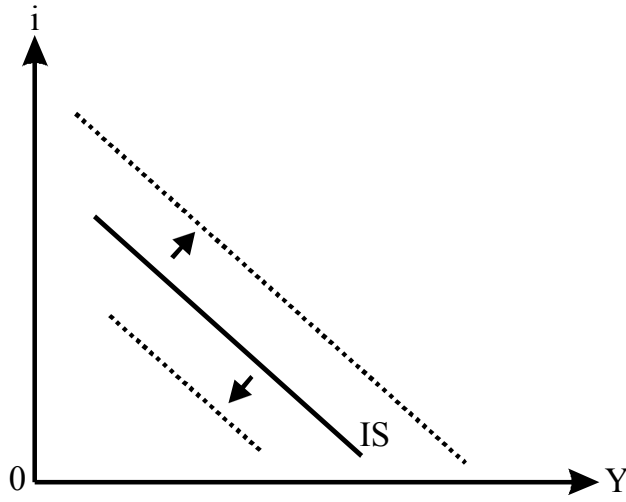
Mal piyasası denge eğrisi yatırımların faize olan duyarlılığından dolayı negatif eğimli bir eğridir. Bu eğrinin üzerindeki her noktada yatırım tasarruf eşitliği sağlanırken, altındaki bölümde yatırımlar tasarruflardan faiz oranları daha düşük olduğu için daha büyük olur. Bu da ekonomide bir harcama fazlasını yani enflasyonist yapıyı gösterir. Denge süreci sağlanırken harcama azaltıcı, tasarruf arttırıcı politikalar uygulanır. Bu politikaların temelini maliye politikası oluşturur. Eğrinin dışında kalan noktalarda ise faiz oranlarındaki artıştan dolayı yatırımların azalmasına, tasarrufların yatırımlardan daha büyük olmasına neden olunur. Bu durum bir harcama noksanını gösterir ve ekonomi deflasyonist bir sürecin içindedir. Bu nedenle harcama arttırıcı tasarruf azaltıcı başka bir ifadeyle genişletici maliye politikası uygulanmak zorundadır.¹⁹⁵

Mal piyasası denge eğrisi, maliye politikası uygulamasını ve sonuçlarını gösteren bir eğridir. Bu nedenle kamu harcamalarının, vergilerin ve bütçe açığı ile fazlasının oluşması IS eğrisini sağa veya sola kaydırabilir.

¹⁹⁴Karakayalı, ss. 235 - 236

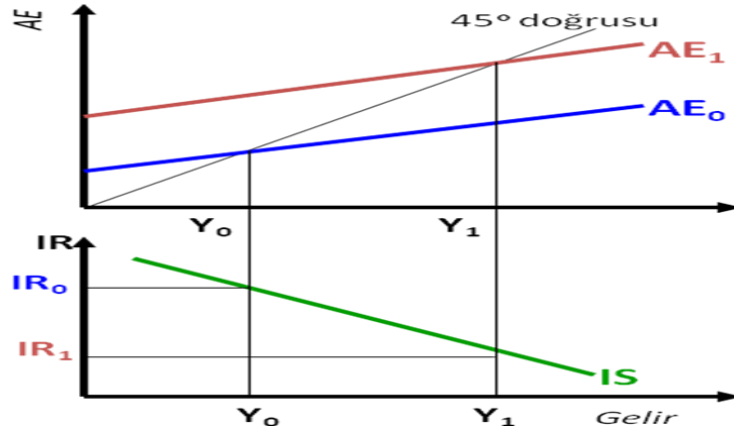
¹⁹⁵R. Mckenzie, **Economics**, Houghton Mifflin Company, Second Edition, 1989, s. 223

Şekil 3: IS Eğrisinin Yer Değiştirmesi



Ancak mal piyasası denge eğrisinin aynı zamanda toplam harcamalardan da etkilenmesi IS eğrisinin toplam harcamalara bağlı olarak da elde edilebileceğini göstermektedir. Toplam Harcamalar (AE); tüketim (C), yatırım (I), kamu harcamaları (G) ve net ihracatın (X-M) toplamından oluşur.

Şekil 4: Toplam Harcamalar Yardımıyla IS Eğrisinin Elde Edilmesi



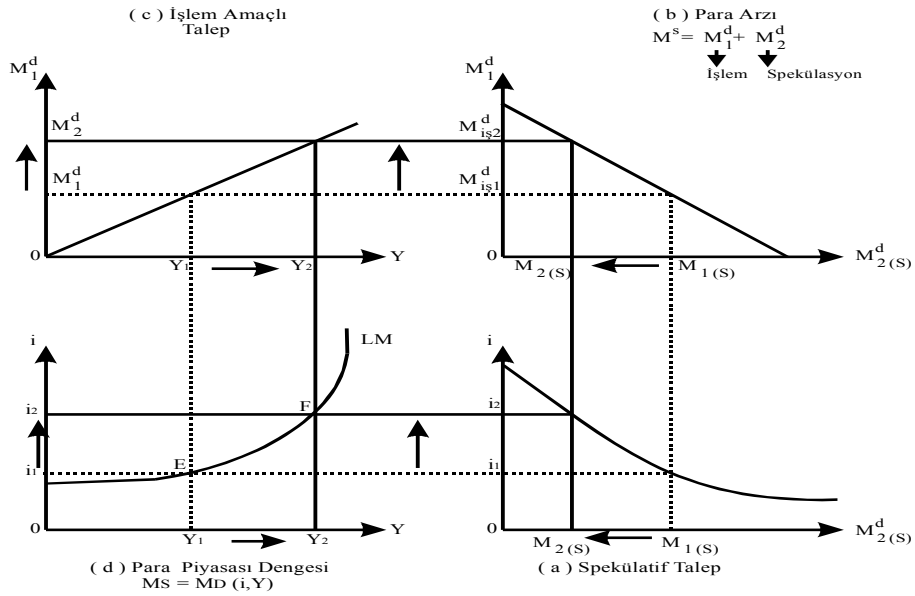
Toplam harcamalarda meydana gelecek bir artış, ekonomide gelir düzeyinin artmasına neden olur. Gelirdeki artış harcamalar üzerinde baskı yarattığı için faiz oranları düşer. Ancak bu değişim IS eğrisi üzerinde hareket edilmesine neden olur. Buna karşılık otonom tüketimdeki (zorunlu tüketim harcamaları) değişme, kamu

harcamalarındaki değişme, faiz dışı nedenlerden dolayı yatırım ve net ihracattaki değişme IS eğrisinin yer değiştirmesine neden olur.

2.7.1.2. Para Piyasası Dengesi

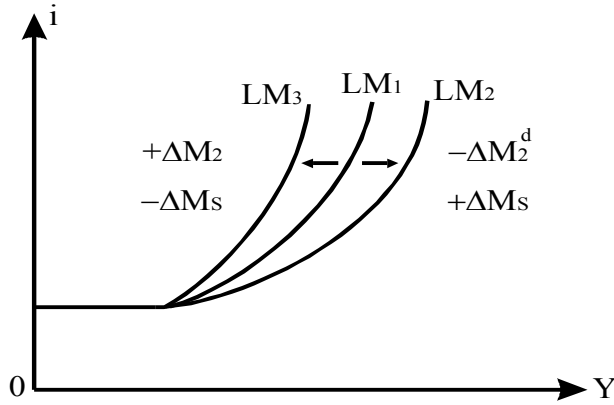
Para piyasası denge eğrisi, para arzı ve para talebi eşliğinin sağlandığı noktaların faiz ve gelir düzlemindeki görüntüsüdür. Para arzı, Merkez Bankası kontrolü altında olup faize karşı duyarlı değildir. Para talebi ise, aktif para balansı olarak tanımlanan işlem ve ihtiyat güdülü para talebi ile atıl para balansı olarak tanımlanan spekülasyon amaçlı para talebinin toplamıdır. İşlem ve ihtiyat amaçlı para talebi gelirin spekülasyon amaçlı para talebi ise faiz oranlarının bir fonksiyonudur. Faiz oranlarında meydana gelecek bir artış spekülasyon amaçlı para talebini azaltır. İşlem ve ihtiyat amaçlı para talebinin toplam para talebi içindeki oransal payı artar. Bu nedenle LM eğrisi aktif depoların gelire olan duyarlılığından, spekülasyon amaçlı para talebinin ise faizle arasındaki ters yönlü ilişkiden dolayı pozitif eğimli bir eğri olarak çizilir.

Şekil 5: LM Eğrisinin Elde Edilişi



LM eğrisi üzerindeki her noktada para piyasası dengededir. Altındaki noktalarda ise para talebi, faiz oranları düştüğü için para arzından daha büyüktür. Bu da ekonomide enflasyonist bir sürecin yaşandığını gösterir. Bu nedenle Merkez Bankası'nın para talebini düzenleyici (daraltıcı) politikalar uygulaması gerekir. LM eğrisi dışındaki noktalarda ise faiz oranları yükseldiği için para talebi para arzından daha düşüktür. Bu durumda ekonomide deflasyonist bir süreç yaşanacak olduğundan Merkez Bankası para talebini genişletici şekilde düzenlemek zorunda kalacaktır.

Şekil 6: LM Eğrisinin Yer Değiştirmesi



Para piyasası denge eğrisi para arzında meydana gelecek bir artışla sağa, para arzında meydana gelecek bir azalışla sola doğru hareket eder. Para arzı dışında para talebi ve fiyatlar genel düzeyi de LM eğrisini etkileyen faktörlerdir. Para talebinde meydana gelen azalış LM eğrisini sağa, artış ise sola kaydırır. Fiyatlar genel düzeyindeki artış, para talebini arttıracığı için LM eğrisi sola; fiyatlar genel düzeyindeki azalış ise para talebi azalır ve bu da LM eğrisi sağa kaydırır.¹⁹⁶

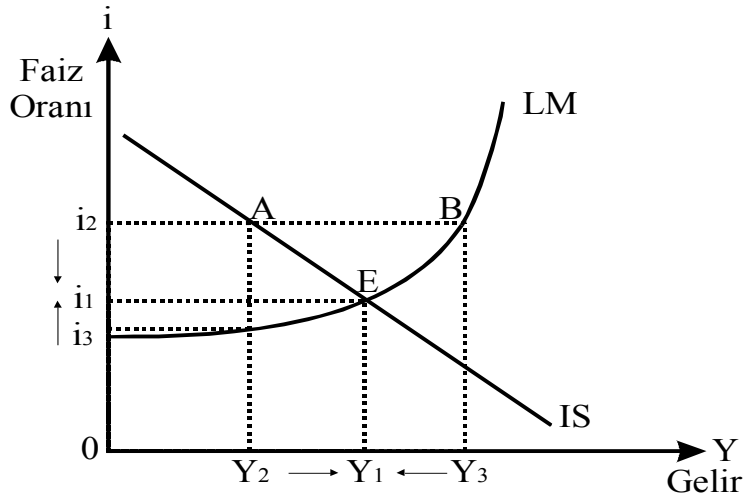
2.7.1.3.Kapalı Ekonomide Genel Denge

Tek başına para veya mal piyasasında dengenin sağlanması yeterli değildir. Mal piyasasındaki denge finansal istikrarla desteklenmediği zaman ilerleyen

¹⁹⁶Esra Sivrekli Demircan, “Melih Ener, IMF'nin Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye’de Uygulanan İstikrar Programları Üzerine Etkileri”, **Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, ss. 420 - 422

süreçlerde daha ağır ekonomik krizlerin oluşabilmesine neden olur. Bu nedenle mal ve para piyasasının aynı anda dengeye gelmesi gerekir. Buna **genel denge** adı verilir. Literatürde bu konu **Hicks - Hansen Kapalı Ekonomi Modeli** olarak geçer.¹⁹⁷

Şekil 7: Genel Denge



Her iki piyasada aynı anda denge sağlandığı için IS ve LM eğrilerinin kesişme noktası olan (E), ekonomi için genel denge noktasıdır. Bu noktanın temsil ettiği gelir ve faiz oranı bileşimi de (Y_1, i_1) genel dengenin sağlanabilmesi için gerekli olan gelir ve faiz oranlarını ifade etmektedir. Bunun dışındaki faiz oranı ve gelir bileşimlerinde ekonomide genel denge koşulu yerine getirilemeyecektir. Böyle bir durumda piyasa güçlerinin devreye girmesi ile ekonomi, genel dengenin sağlandığı kesişme noktasına (E) doğru harekete geçecektir. Bu mekanizmanın nasıl çalıştığını görebilmek için ekonominin (A) noktasında bulunması durumunda ne tür değişiklikler ortaya çıkacağını ele alalım. (A) noktası IS eğrisi üzerinde bulunduğu için $(I = S)$ eşitliği gerçekleşmiş, dolayısıyla mal piyasasında denge sağlanmıştır. Ancak (A) noktası üzerinde bulunmadığından ve bu nedenle $(M_S \neq M_D)$ olduğu için para piyasasında dengeden söz etmek olurlu görünmemektedir. Şekle göre (A) noktası için gelir (Y_2) ve faiz oranı (i_2) düzeyindedir. Söz konusu gelir ve faiz oranı mal piyasasında dengeyi sağlarken, gelirin (Y_2) olması durumunda para piyasasında dengeyi sağlayan faiz oranının (i_3) düzeyinde olması gerekmektedir. Dolayısıyla (A)

¹⁹⁷Richard Lipsey ve diğerleri, **Economics**, Horper International Edition, 1984, s. 821

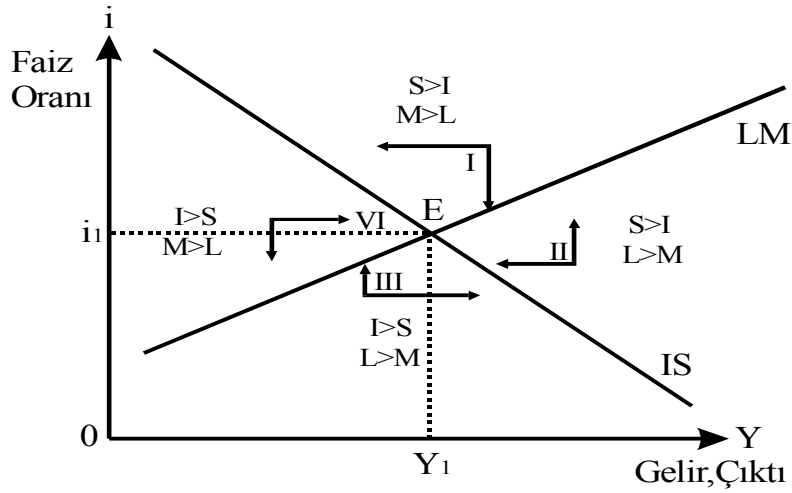
noktasında mal piyasasını dengeye getiren faiz oranı (i_2), para piyasasını dengeye getiren faiz oranından (i_3) daha yüksektir. Bu da (A) noktasında talep edilen para miktarının arz edilen para miktarından daha düşük olduğunu, yani ekonomik birimlerin ellerinde atıl durumda bir miktar para bulunduğunu ifade etmektedir. Ekonomik birimler, ellerinde bulunan bu atıl paradan kurtulmak için tahvil satın almaya başlayacaklar ve artan tahvil talebi karşısında tahvil fiyatları yükselmeye başlayacaktır. Tahvil fiyatlarındaki artışa bağlı olarak faiz oranları düşerken, bu durum yatırımların dolayısıyla gelirin artmasına neden olur. Böylece ekonomi, (IS) eğrisi üzerinde aşağıya doğru harekete geçer. Bu süreç, faiz oranı (i_1) düzeyine düşene ve gelir (Y_1) düzeyine yükselene dek devam eder. Başka bir deyişle söz konusu süreç, ekonomi genel dengenin sağlandığı (E) noktasına ulaşana dek devam edecektir. Ekonominin B noktasında bulunması durumunda (B) noktası (LM) eğrisi üzerinde bulunduğu için ($M_S = M_D$) eşitliği gerçekleşmiş, dolayısıyla para piyasasında denge sağlanmıştır. Ancak (B) noktası IS eğrisi üzerinde değildir ve bu nedenle ($I \neq S$) olduğu için mal piyasasında dengeden söz etmek olurlu görünmemektedir. Şekle göre faiz oranının (i_2) olması durumunda (B) noktasının ifade ettiği gelir düzeyi (Y_3), mal ve hizmetler piyasasının dengeye gelebilmesi için gerekli olan gelir düzeyinden (Y_2) daha yüksektir. Bu durum, ekonomide arz fazlası olduğunu ve üretimde bir daralmanın ortaya çıkacağını gösterir. Üretimdeki daralma, gelirin azalması anlamına geleceği için, gelirdeki düşüş, para talebinin azalmasına ve faiz oranının düşmesine yol açar. Dolayısıyla ekonomi, LM eğrisi üzerinde aşağıya doğru hareket eder. Bir başka deyişle, söz konusu süreç, ekonomik genel dengenin sağlandığı (E) noktasına ulaşana dek devam edecektir.¹⁹⁸

Ekonomi eğri üzerindeki bu noktaların dışında eğriler arasında kalan bölgelerde de bulunabilir. Bu durumda farklı bölgeler para ve maliye politikasının içinde bulunulan konuma göre farklı şekilde uygulanmasını zorunlu hale getirir.¹⁹⁹

¹⁹⁸Karakayalı, ss. 263 - 265

¹⁹⁹Richard Dornbush ve diğerleri, **Economics**, Mcgrow Hill Book Company, 1994, s. 575

Şekil 8: Mal ve Para Piyasalarında Dengesizlik ve Uyum



Birinci bölgede tasarrufların yatırımlardan, para arzının para talebinden daha büyük olması ekonomide deflasyonist bir yapının oluştuğunu gösterir. Tekrar dengenin sağlanabilmesi için genişletici politikaların uygulanması gerekir. Maliye politikası harcama arttırıcı, tasarrufları kısıcıcı şekilde uygulanmak zorundadır. Genişletici para politikası ise, para talebini açık piyasa işlemleriyle, zorunlu karşılık ve reeskont oranlarıyla arttıracak şekilde düzenlemek zorundadır. Üçüncü bölgede yatırımlar tasarruflardan, para talebi para arzından büyük olduğu için enflasyonist bir yapı vardır. Bu durumda maliye politikası harcama kısıcıcı, tasarrufları arttırıcı şekilde uygulanırken; Merkez Bankası para politikası araçlarını kullanarak para talebini kısıcıcı şekilde düzenlemek durumunda kalır. İkinci bölgede tasarruflar yatırımlardan ve para talebi de para arzından fazladır. Tasarrufun yatırımdan fazla olması bir durgunluk, para talebinin para arzından büyük olması ise enflasyon göstergesidir. Enflasyon ve durgunluğun birlikte yer aldığı bu bölge stagflasyonist bir yapının göstergesidir. Bu bölgede maliye politikası harcama arttırıcı yani genişletici olarak uygulanırken, para politikası para talebini azaltıcı yani daraltıcı para politikası olarak uygulanır. Dördüncü bölgede ise yatırımlar tasarrufları, para arzı da para talebini aşmaktadır. Yatırımların tasarrufları aşması enflasyonist, para arzının para talebinden büyük olması da deflasyonist etki yaratmaktadır. Burada da stagflasyonist bir süreç yaşandığı görülmektedir. Ancak burada daraltıcı maliye politikalarıyla harcamaları

kısıcıcı, genişletici para politikasıyla para talebini arttırıcı düzenlemeler yapılmalıdır.²⁰⁰

2.7.2. Açık Ekonomide Politika Koordinasyonu

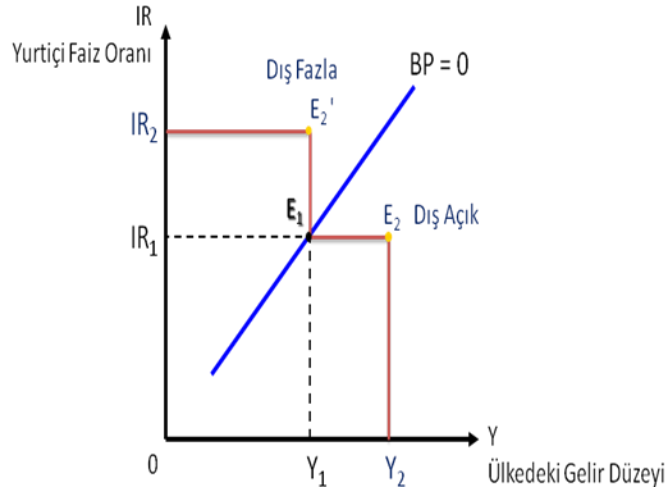
Ödemeler bilançosu, bir ülke sakinlerinin diğer ülke sakinleriyle, belli bir dönemde yaptığı tüm ekonomik faaliyetlerin sistematik şekilde kaydedildiği tablodur. Bilançonun ana bölümleri şunlardır: Cari işlemler hesabı, sermaye ve finans hesabı, resmi rezervler hesabı ve net hata ve noksanlar (istatistikî farklar hesabı). Cari işlemler hesabı, mal ticareti, hizmet ticareti ve ülkeler arasındaki hibe, yardım ve bağışların kaydedildiği ödemeler bilançosunun en fazla hareketlilik gösteren hesabıdır. Sermaye ve finans hesabı ise, kısa ve uzun vadeli sermaye hareketlerinin ana paralarının kaydedildiği hesaptır. Resmi rezervler hesabı, ülkenin sahip olduğu altın, döviz, uluslar arası krediler ve dış yükümlülüklerini gösterir. Ödemeler bilançosu dönem sonunda sıfır bakiye ile kapatılır. Bu nedenle açık veya fazlanın oluşması durumunda sadece dönem sonunda tek kalemlik hesap olarak net hata ve noksanlar hesabı kullanılır.²⁰¹

Ödemeler bilançosu denge eğrisi, faiz ve yatırım düzleminde en basit anlamıyla ithalat ve ihracat eşitliğinin sağlandığı noktaların birleştirildiği doğrudur. Üzerindeki her nokta dış dengeyi gösterirken, BP eğrisinin altı dış açığı, dışındaki noktalar ise dış fazlayı gösterir. Ödemeler bilançosu denge eğrisinin (BP eğrisi) eğimi **marjinal ithalat eğilimi** ile belirlenir.

²⁰⁰Begg, s. 424

²⁰¹Seyidođlu, s. 312

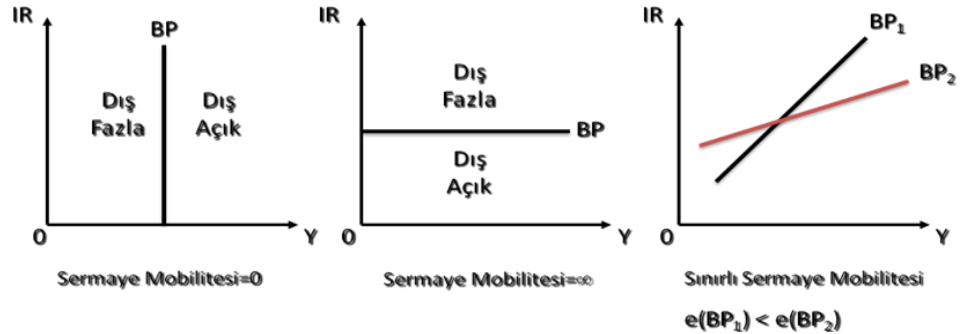
Şekil 9: Ödemeler Dengesi Doğrusu



Bu doğru üzerinde dış denge, milli gelirin doğurduğu dış ticaret bilançosu açığının (fazlasının), faiz oranlarının uyardığı net sermaye bilançosu fazlası (açığı) ile dengelendiğini ifade eder.

$Y_1 \Rightarrow BP = 0$ çünkü i_1 faiz oranı dengesizliğe izin vermiyor. $i_1 \Rightarrow BP = 0$ çünkü Y_1 gelir düzeyi dengesizliğe izin vermiyor. Aynı zamanda ödemeler bilançosu denge eğrisi ülkeler arasındaki **sermaye hareketliliğinin esnekliğine** göre de değerlendirilmektedir. Yani dış denge doğrusunun (BP) eğimi, sermaye akımlarının faiz oranlarına karşı duyarlılığına bağlıdır. Bu duyarlılık (sermayenin faiz esnekliği) ne kadar yüksek olursa, BP doğrusu o derece yatıklaşır (eğimi azalır)²⁰².

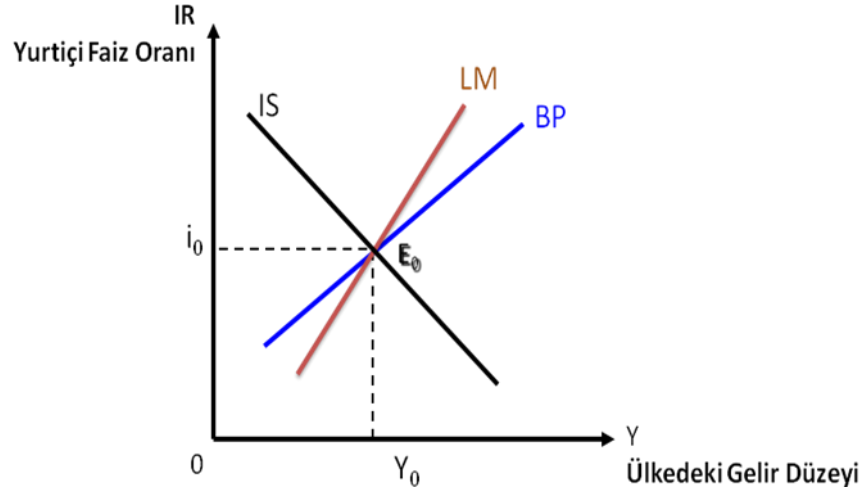
Şekil 10: Sermaye Hareketliliğinin Esnekliğine Göre BP Eğrileri



²⁰²Erdal Ünsal, **Uluslararası İktisat**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 493

Mal piyasası denge eğrisi ile para piyasası denge eğrisinin kesiştiği nokta bir ekonomide iç dengeyi tanımlamaktadır. Dış denge ise, ödemeler bilançosu denge eğrisiyle gösterilir. Ekonomideki genel denge ise iç ve dış dengenin birlikte sağlanmasıyla oluşur.

Şekil 11: Genel Denge



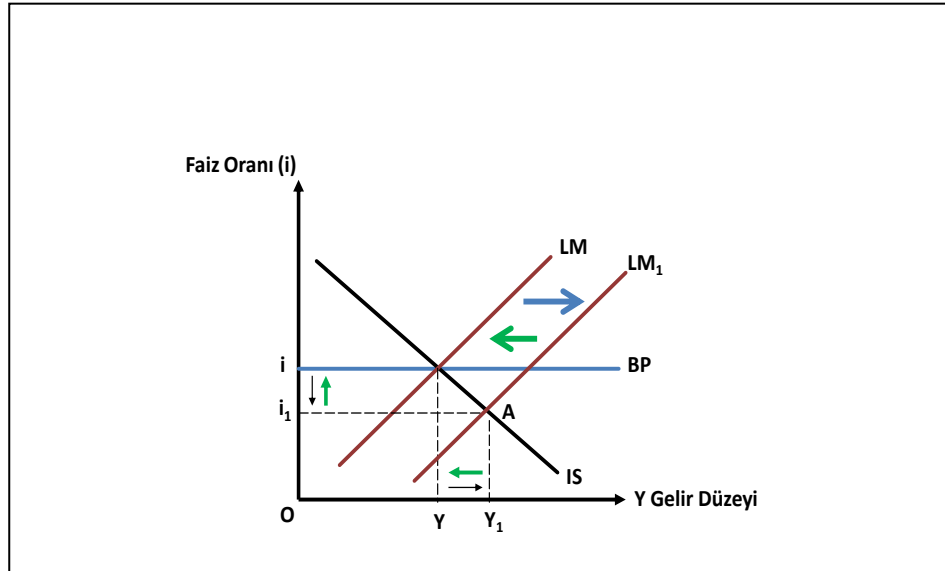
Dış ve iç dengenin gerçekleştirilebilmesi için ülkeler uyguladıkları döviz kuru sistemine göre para ve maliye politikalarını da birlikte uygulamak zorundadırlar. Sabit döviz kurunda Merkez Bankası kur düzenlemesini gerçekleştirirken, esnek kurda piyasa döviz arz ve talebine göre kurlar belirlenir. Sabit veya esnek kurda para ve maliye politikasının hangisinin etkin olacağı ise sermaye hareketliliğinin esnekliğine göre değişir.²⁰³ Bu nedenle önce sabit kurda sonra esnek kurda farklı sermaye hareketliliğinde para ve maliye politikalarının etkinliğini ayrı ayrı incelemekte yarar vardır.

²⁰³Kemal Yıldırım ve diğerleri, **Makroekonomi**, Yedinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, s. 226

2.7.2.1.Sabit Kurda Farklı Sermaye Hareketliliğinde Politikaların Etkinliği

Tam sermaye hareketliliğinde sabit kurda genişletici para politikasının uygulanmasında durumunda LM eğrisi sağa kayar. Yeni iç denge ödemeler bilançosu denge eğrisinin altında A noktasında oluşur. Bu nokta aynı zamanda dış açığı gösterir. Ekonomide faiz oranları düşer ve gelir artar. Gelirdeki artış ithalat talebini arttıracaktır. Dolayısıyla döviz rezervleri azalacak ve kur değişecektir. Faizlerdeki azalma ülkeden sermaye çıkışına neden olur, dış açığın da oluşması döviz talebini arttırır. Sabit kur uygulaması yapıldığı için Merkez Bankası kur değerini eski durumuna getirmek yani kuru korumak adına piyasaya döviz sürer. Türk lirasını çeker. Bu da LM eğrisinin tekrar sola kaymasına neden olur. Ekonomi başlangıçtaki konumuna döneceğinden sabit kurda tam sermaye hareketliliğinde yani sermaye hareketliliğinin sonsuz esnekliğe sahip olması durumunda para politikaları etkinsiz olacaktır.²⁰⁴

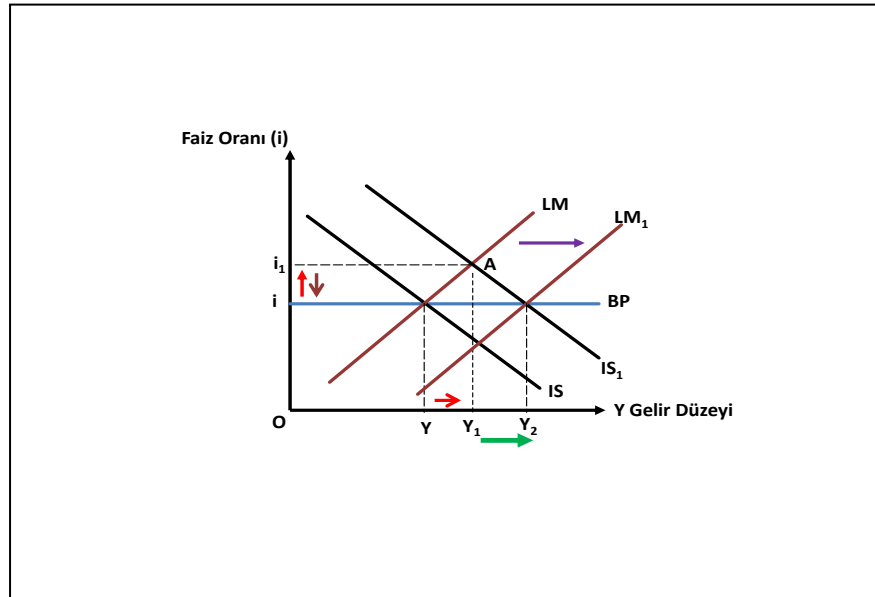
Şekil 12: Tam Sermaye Hareketliliğinde Sabit Kurda Genişletici Para Politikası



²⁰⁴Felderer B. , Homburg S., **Makro İktisat ve Yeni Makro İktisat**, çev. O. Altay, O. Aydoğuş, Elif Yayınevi, Ankara, 2010, s. 209

Tam sermaye hareketliliğinde sabit kurda genişletici maliye politikası uygulandığında IS eğrisi sağa kayar. Yeni iç denge ödemeler bilançosu denge eğrisinin üzerinde A noktasında oluşur. Burası dış fazlayı gösterir. Faiz oranları artar, gelir artar. Faiz oranlarındaki artış ülke içine sermaye hareketliliğini arttırırken dış fazlanın da oluşması döviz arzını yükseltir. Merkez Bankası kur dengesini sağlamak adına piyasadan döviz çeker ve Türk lirası sürer. LM eğrisi sağa kayar ve yeni denge BP eğrisi üzerinde oluşur. Faiz oranları düşerken gelir tekrar artar. Bu nedenle tam sermaye hareketliliğinde sabit kurda maliye politikası etkindir.²⁰⁵

Şekil 13: Tam Sermaye Hareketliliğinde Sabit Kurda Genişletici Maliye Politikası

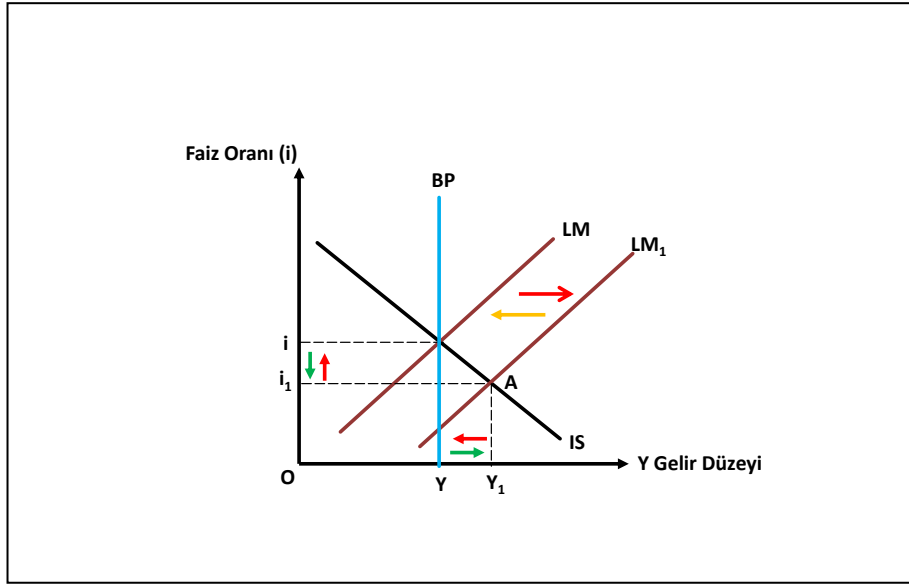


Tam sermaye hareketsizliğinde sermayenin faiz esnekliğinin 0 olması söz konusudur. Sabit kurda tam sermaye hareketsizliğinde genişletici para politikası uygulandığında LM eğrisi sağa kayar. Yeni iç denge BP eğrisinin sağında oluşur. Bu nokta dış açığı gösterir. Faiz oranları düşerken gelir artar. Gelirdeki artış ithalat talebini arttıracaktır. Dolayısıyla döviz rezervleri azalacak ve kur değişecektir. Faizlerdeki azalma ülkeden sermaye çıkışına neden olur, dış açığın da oluşması döviz talebini arttırır. Sabit kur uygulaması yapıldığı için Merkez Bankası kur

²⁰⁵ Aslan, s. 422

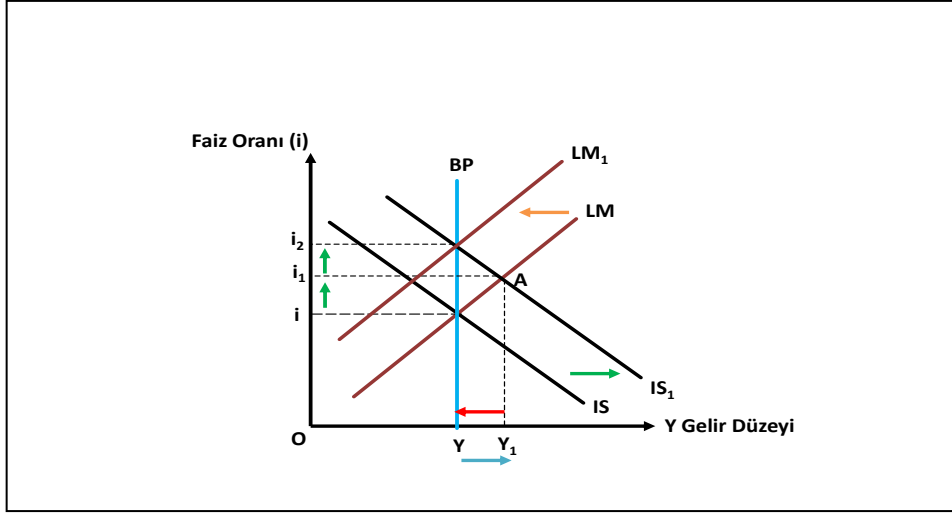
değerini eski durumuna getirmek yani kuru korumak adına piyasaya döviz sürer. Türk lirasını çeker. Bu da LM eğrisinin tekrar sola kaymasına neden olur. Ekonomi başlangıçtaki konumuna döneceğinden sabit kurda tam sermaye hareketliliğinde yani sermaye hareketliliğinin sonsuz esnekliğe sahip olması durumunda para politikaları etkisiz olacaktır. Bu durum aşağıda Şekil 14 te gösterilmiştir.

Şekil 14: Sabit Kurda Tam Sermaye Hareketsizliğinde Genişletici Para Politikası



Tam sermaye hareketsizliğinde sabit kurda genişletici maliye politikası uygulandığında IS eğrisi sağa kayar. Yeni iç denge BP eğrisinin sağında oluşur. Faizler ve milli gelirden artışlar yaşanır. Dış açık oluşur. Cari açık sermaye fazlasından baskın olacağı için döviz talebi artacak Merkez Bankası piyasaya döviz sürecek ve piyasadan TL çekecektir. Bu da LM eğrisini sola kaydırır. Yeni denge BP eğrisi üzerinde eski milli gelir düzeyinde oluşurken faiz oranları daha da artar. Tam sermaye hareketsizliğinde sabit kurda maliye politikası da etkin bir politika değildir.

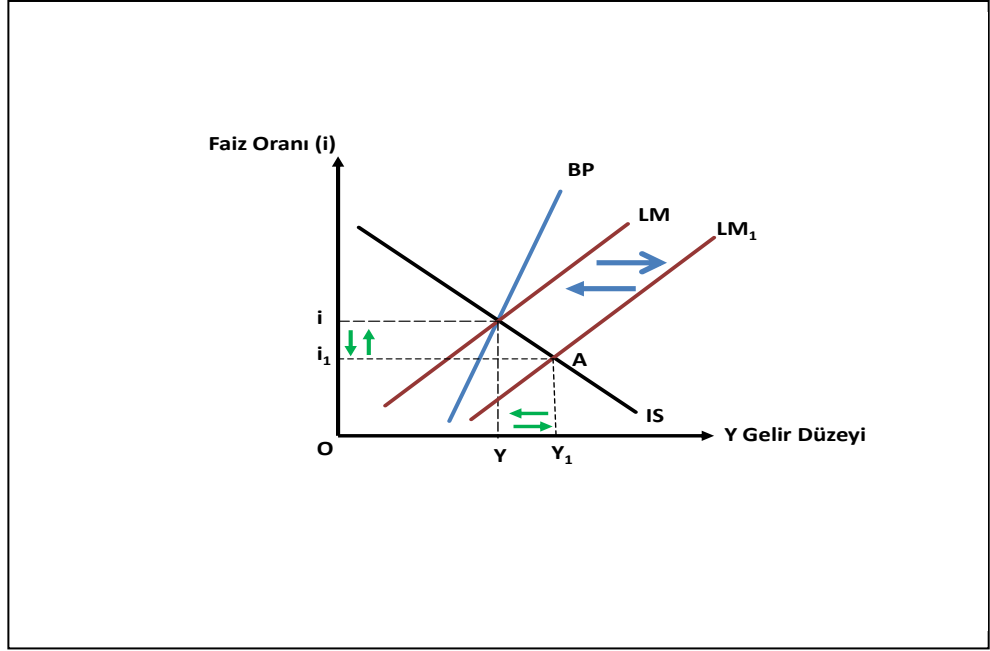
Şekil 15: Tam Sermaye Hareketsizliğinde Sabit Kurda Genişletici Maliye Politikası



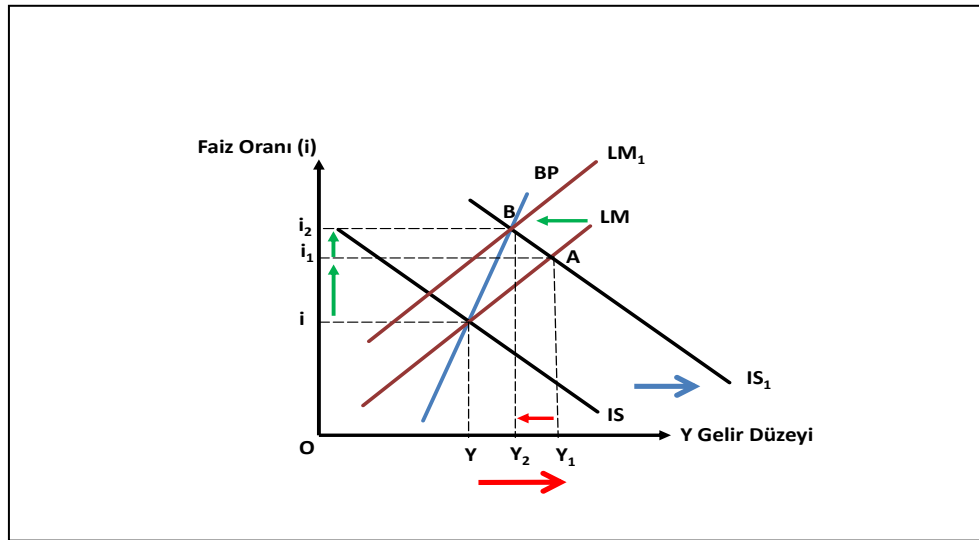
Kısmi sermaye hareketliliğinde BP eğrisi pozitif eğimli olarak çizilir. Genelde analizlerde marjinal ithalat eğilimi yüksek düşünülür. BP bu nedenle LM eğrisine göre daha dik çizilir.

Kısmi sermaye hareketliliğinde sabit kurda genişletici para politikası uygulamalarına baktığımızda; LM eğrisi sağa kayar. Yeni iç denge ödemeler bilançosu denge eğrisinin altında A noktasında oluşur. Bu nokta aynı zamanda dış açığı gösterir. Ekonomide faiz oranları düşer ve gelir artar. Gelirdeki artış ithalat talebini arttıracaktır. Dolayısıyla döviz rezervleri azalacak ve kur değişecektir. Faizlerdeki azalma ülkeden sermaye çıkışına neden olur, dış açığın da oluşması döviz talebini arttırır. Sabit kur uygulaması yapıldığı için Merkez Bankası kur değerini eski durumuna getirmek yani kuru korumak adına piyasaya döviz sürer. Türk lirasını çeker. Bu da LM eğrisinin tekrar sola kaymasına neden olur. Ekonomi başlangıçtaki konumuna döneceğinden sabit kurda tam sermaye hareketliliğinde yani sermaye hareketliliğinin sonsuz esnekliğe sahip olması durumunda para politikaları etkisiz olacaktır.

Şekil 16: Kısmi Sermaye Hareketliliğinde Sabit Kurda Genişletici Para Politikası



Şekil 17: Kısmi Sermaye Hareketliliğinde Sabit Kurda Genişletici Maliye Politikası



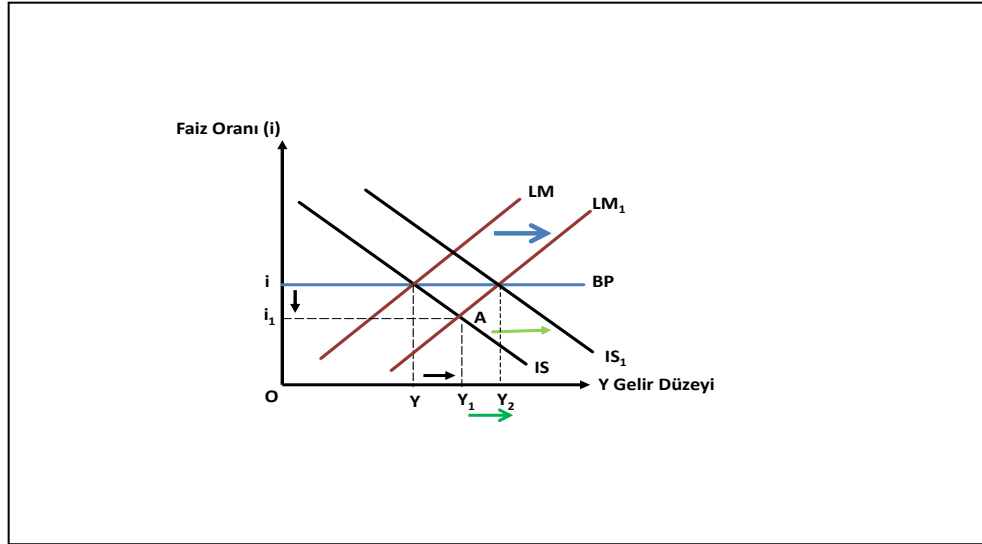
Kısmi sermaye hareketliliğinde sabit kur altında genişletici maliye politikaları tercih edilirse; IS eğrisi sağa kayar. Yeni iç denge BP eğrisinin sağında oluşur ki bu da dış açığı gösterir. Faiz ve gelir artar. Cari açığın etkisiyle döviz talebi artar ve Merkez Bankası piyasaya döviz sürer, Türk lirası çeker. LM sola kayar. Faiz oranları

daha da yükselirken gelir düşer. Ancak gelirdeki azalışa rağmen yeni konumda oluşacak gelir seviyesi, ekonominin başlangıç düzeyindeki gelire göre daha yüksek seviyede şekillenecektir. Bu da maliye politikasının kısmi sermaye hareketliliğinde sabit kurda kısmen etkili olduğunu göstermektedir.

2.7.2.2.Esnek Kurda Farklı Sermaye Hareketliliklerinde Politika Etkinliği

Tam sermaye hareketliliğinde esnek kurda genişletici para politikası uygulandığında LM eğrisi sağa kayar. Yeni iç denge BP eğrisinin altında A noktasında oluşur. Dış açık meydana gelir. Faiz oranları düşer ve gelir artar. Dış açığın oluşması döviz talebini artırır. Esnek kur geçerli olduğu için dövizin değeri artarken ulusal para değer kaybeder. Ulusal paranın değer kaybetmesi ihracatı artırır. IS eğrisi sağa kayar. Faiz oranları yükselir, gelir artar. Bu nedenle tam sermaye hareketliliğinde esnek kurda para politikası etkindir.

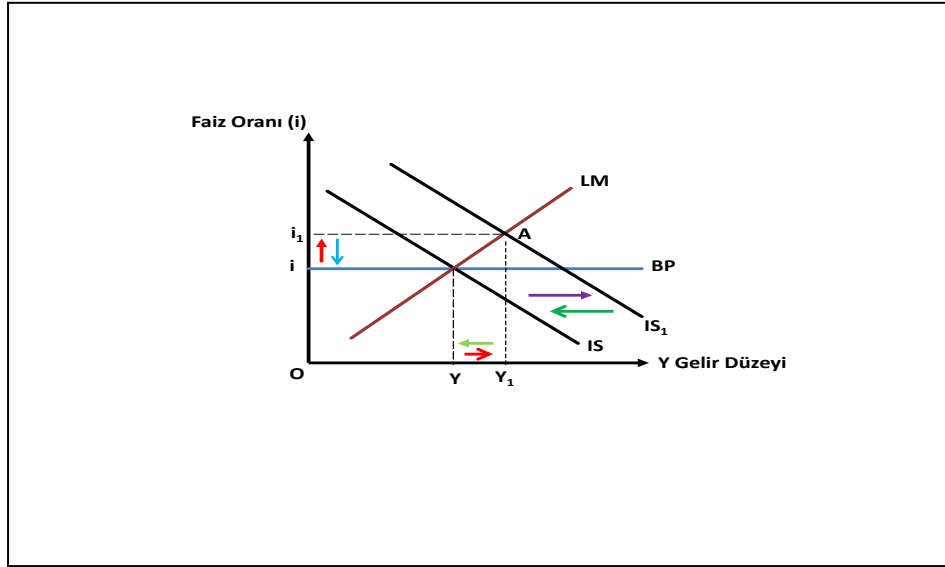
Şekil 18: Tam Sermaye Hareketliliğinde Esnek Kurda Genişletici Para Politikası



Tam sermaye hareketliliğinde esnek kurda genişletici maliye politikası uygulandığında IS eğrisi sağa kayar. Yeni iç denge BP eğrisinin üzerinde oluşur ve dış fazla meydana gelir. Faiz oranları ve gelir artar. Faizdeki artışa bağlı olarak

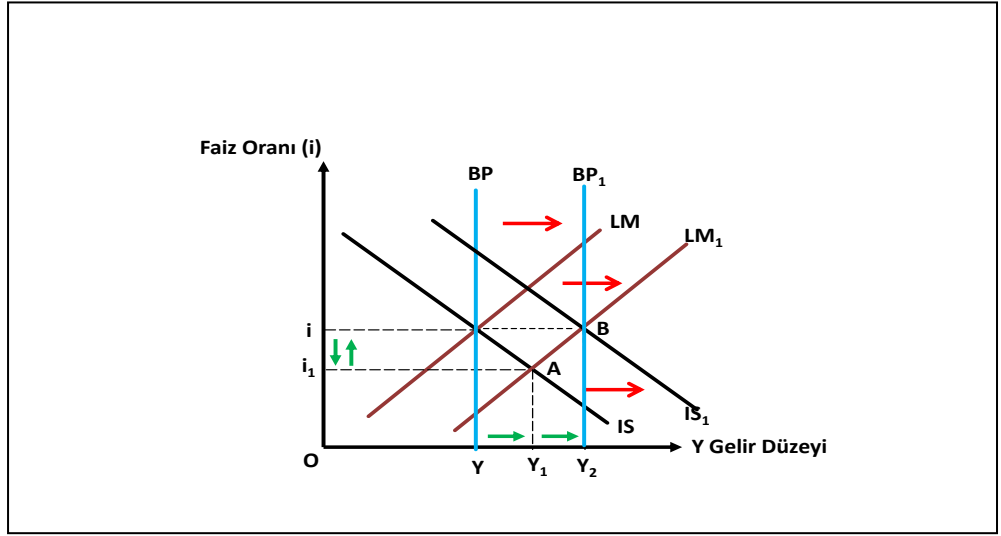
sermaye hesabında ihracattaki artışa bağlı olarak da cari işlemler hesabında fazlalık meydana gelir. Döviz arzı artar, döviz değeri kaybeder, TL değeri kazanır. İhracat azalır ve IS eğrisi eski konumuna döner yani sola kayar.

Şekil 19: Tam Sermaye Hareketliliğinde Esnek Kurda Genişletici Maliye Politikası



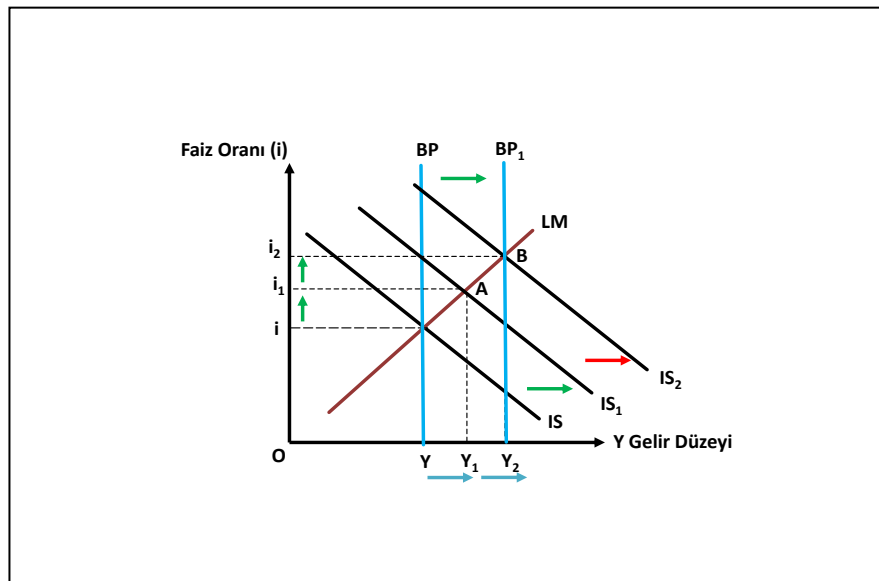
Tam sermaye hareketsizliğinde esnek kurda genişletici para politikası uygulandığında; LM eğrisi sağa kayar. Yeni iç denge BP eğrisinin altında A noktasında oluşur. Dış açık meydana gelir. Faiz oranları düşer ve gelir artar. Dış açığın oluşması döviz talebini artırır. Esnek kur geçerli olduğu için dövizin değeri artarken ulusal para değeri kaybeder. Ulusal paranın değeri kaybetmesi ihracatı artırır. IS eğrisi sağa kayar. Faiz oranları yükselir, gelir artar. Yeni denge B noktasında oluşurken ihracatın artması dış açığı azalttığı için BP eğrisi de sağa kayar ve denge sağlanır.

Şekil 20: Tam Sermaye Hareketsizliğinde Esnek Kurda Genişletici Para Politikası



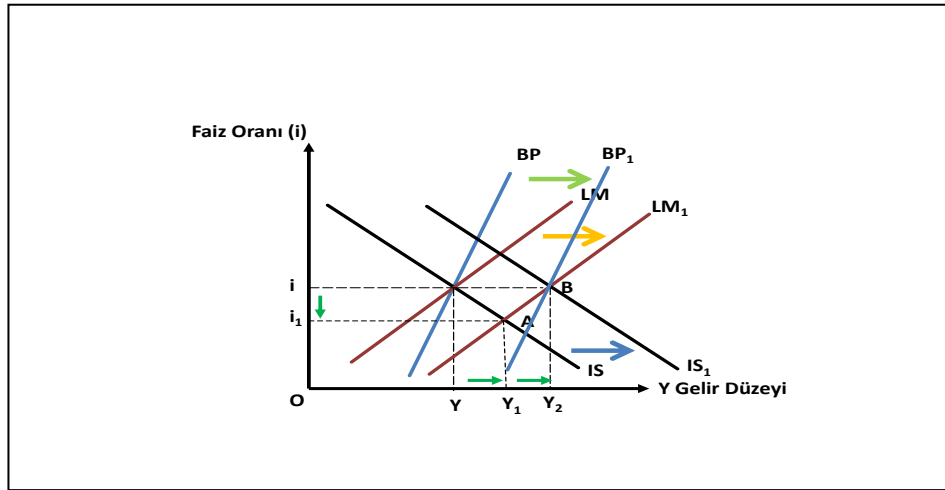
Tam sermaye hareketsizliğinde esnek kurda genişletici maliye politikası uygulandığında IS eğrisi sağa kayar. Yeni iç denge BP eğrisinin sağında oluşur ve dış açık meydana gelir. Faiz oranları ve gelir artar. Faizdeki artışa bağlı olarak sermaye hesabında fazlalık meydana gelir. İthalattaki artışa bağlı olarak da cari işlemler hesabında açık meydana gelir. Cari açık baskın geleceğinden döviz talebi artar, döviz değer kazanır, TL değer kaybeder. İhracat artar ve IS eğrisi tekrar sağa kayar. Dış açık kapanır, faiz oranları ve gelir artar. Bu nedenle tam sermaye hareketsizliğinde esnek kurda maliye politikası etkindir.

Şekil 21: Tam Sermaye Hareketsizliğinde Esnek Kurda Genişletici Maliye Politikası



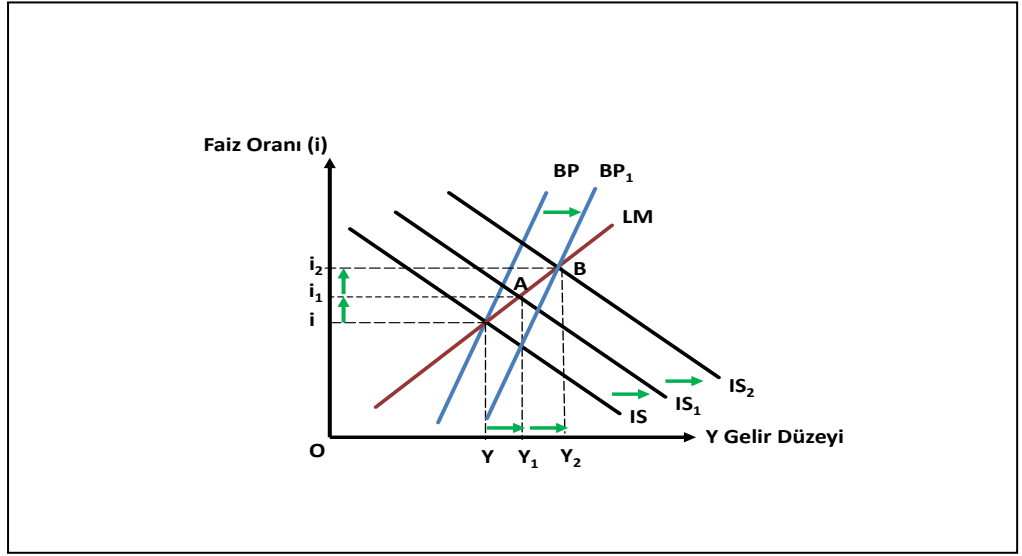
Kısmi sermaye hareketliliğinde esnek kurda genişletici para politikası uygulandığında; LM eğrisi sağa kayar. Yeni iç denge BP eğrisinin altında A noktasında oluşur. Dış açık meydana gelir. Faiz oranları düşer ve gelir artar. Dış açığın oluşması döviz talebini artırır. Esnek kur geçerli olduğu için dövizin değeri artarken ulusal para değer kaybeder. Ulusal paranın değer kaybetmesi ihracatı artırır. IS eğrisi sağa kayar. Faiz oranları yükselir, gelir artar. İhracatın artması dış açığı kapattığı için BP eğrisi de sağa kayar. Bu nedenle kısmi sermaye hareketliliğinde esnek kurda para politikası etkindir.

Şekil 22: Kısmi Sermaye Hareketliliğinde Esnek Kurda Genişletici Para Politikası



Kısmi sermaye hareketliliğinde esnek kurda genişletici maliye politikası uygulandığında; IS eğrisi sağa kayar. Yeni iç denge BP eğrisinin sağında oluşur ve dış açık meydana gelir. Faiz oranları ve gelir artar. Faizdeki artışa bağlı olarak sermaye hesabında fazlalık meydana gelir. İthalattaki artışa bağlı olarak da cari işlemler hesabında açık meydana gelir. Cari açık baskın geleceğinden döviz talebi artar, döviz değeri kazanır, TL değeri kaybeder. İhracat artar ve IS eğrisi tekrar sağa kayar. Dış açık kapanır, faiz oranları ve gelir artar. Bu nedenle kısmi sermaye hareketliliğinde esnek kurda maliye politikası etkindir.

Şekil 23: Kısmi Sermaye Hareketliliğinde Esnek Kurda Genişletici Maliye Politikası



2.8.KÜRESELLEŞME KARŞISINDA PARA VE MALİYE POLİTİKALARI

Küreselleşme; dış ticaret, sermaye ve teknoloji akımlarının miktar ve çeşitliliğinde meydana gelen artışlar yoluyla ülkelerin ekonomik açıdan karşılıklı olarak birbirlerine daha fazla bağımlı hale gelmeleridir.²⁰⁶ Literatürde küreselleşme kavramını ortaya koyan pek çok farklı tanım bulunmakla birlikte bu tanımların üzerinde uzlaştığı nokta küreselleşmenin sınır ötesi mal, sermaye ve işgücü akışını içermesi, küresel üretim, hizmet ve sermaye piyasası unsurlarını içermesidir.²⁰⁷

Küreselleşme süreci içerisinde kamu maliyesinde farklı dönüşümler yaşanmaktadır. Dünya ekonomisi üzerinde yaşanan küreselleşme sürecinin hız kazanması ulus devlet yapısının değişmesine yol açmış²⁰⁸, özellikle devletin harcama yapma ve vergi toplama gibi kamu maliyesine ilişkin asli görevlerinin gerçekleştirilmesinde bazı sınırlamalar ortaya çıkmaya başlamıştır.²⁰⁹

Küreselleşme ve kamu harcamaları arasındaki ilişkiyi ortaya koymaya çalışan araştırmalar iki temel hipoteze dayanmaktadır. Bunlar **etkinlik hipotezi** ve **telafi**

²⁰⁶Turan Yay, “Küreselleşme Karşısında Piyasa ve Devlet”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 2009, s. 3

²⁰⁷Birol Kovancılar, Mustafa Miynat, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Kamu Kesimi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2008, ss. 1 - 5

²⁰⁸Kovancılar, Miynat, s. 87

²⁰⁹Aytaç Eker, **Küreselleşme Sürecinde Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm**, (Ed. Aytaç Eker, Hayal Ayça Şimşek), Maliye Bakanlığı SGB Yayın No: 2009 / 392, Ankara, 2009, s. 9

hipotezi olarak adlandırılır.²¹⁰ Etkinlik hipotezine göre artan ekonomik entegrasyonlar kamusal mal ve hizmetler gibi ulusal ürünlerin uluslar arası mal ve hizmetler piyasalarındaki rekabet gücünü düşüreceği şeklindedir. Telafi hipotezi ise; piyasaların entegrasyonu ile birlikte kamu harcamalarında iki tür etkinin ortaya çıkacağını, bunlardan birincisinin vatandaşların kamu harcamaları için desteğini arttırması şeklinde, ikincisi içinse eşitsizlik ve güvensizliği arttırması şeklindedir. Uluslar arası ticaretin etkisi eşitsizlik üzerinde daha etkin sonuçlar ortaya çıkaracaktır. Artan kamu harcamaları hem küreselleşme için politik desteği güçlendirecek hem de kaliteli ve rekabetçi kamu mallarının arzına yardımcı olacaktır.

Küreselleşmenin kamu harcamaları üzerindeki etkisinin dışında vergi yükü üzerinde de etkisi oluşacaktır. Vergi yükü küreselleşen dünya ekonomisinde uyarıcı bir etki görevi görmektedir. Bu uyarıcı etki ulusal amaç ve hedefler doğrultusunda şekillenmektedir. Küreselleşme vergi toplama ve optimal vergi tabanı oluşturma konusunda zorluklarla karşılaşılmasına neden olmakta, bağımsız vergi politikası uygulama yeteneklerini azaltmaktadır. Devletler vergi oranlarındaki artışa bağlı olarak vergi matrahı ile ilgili yüksek bir inelastik derecesi varsa yani vergi oranları arttırıldığında faktörün üretim miktarına katılması daha az oranda etkileniyorsa üretim faktörlerini daha etkili bir şekilde vergilendirebilecektir. Küreselleşme sürecinde uluslar arası vergi rekabeti, sermayenin vergi cennetlerine kaçışı, uluslar arası transfer fiyatlandırması ve elektronik ticaret küreselleşme ile birlikte devletlerin vergi politikalarının da birbirine yakınlaşmasına katkıda bulunmaktadır.²¹¹

Küreselleşme yaratabileceği enflasyonist baskılar ile mal ve para piyasalarında da birlikte hareket edilmesini zorunlu hale getirebilir. Finansal küreselleşmenin gerçekleşmesiyle birlikte ülkelerin para ve sermaye piyasaları da birbirine yaklaşmaya başlamıştır. Finansal küreselleşmenin etkilerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz²¹²:

+Finansal entegrasyonun ve sermayenin artan hareketliliğinin yarattığı finansal kaynak bolluğu, ülkelerin/devletlerin enflasyonist kaynaklara başvurarak

²¹⁰Birol Kovancılar ve diğerleri, **Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007, s. 37

²¹¹Kovancılar ve diğerleri, s. 78

²¹²Gülsün Gürkan Yay, Küreselleşme ve Para Politikası, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 2009, s. 36

gelir yaratma arayışlarını azaltmış; bu anlamda para politikasını disipline edici bir etki yaratmıştır

+Dünyadaki aktifler yakın ikame haline gelince, faiz oranlarının da global etkenlerce belirlenme olasılığı artmıştır. Bu da, faiz oranlarının para politikasına duyarlılığını azaltmaktadır ancak faiz oranlarındaki bu etkilenimin kısa-vadeli faiz oranlarından daha çok uzun vadeli faiz oranlarında ortaya çıktığı da belirlenmiştir.

+Dünyadaki para ve sermaye bolluğunun disipline edici etkisinin yanı sıra, tam tersi etkileri de ortaya çıkmıştır. Yüksek ve devamlı artan bir parasal likidite ortamı, faiz oranlarını düşürürken, risk-almayı arttırmakta, aktif fiyatlarında da aşırı bir artışı (boom) tetiklemektedir.

+Finansal küreselleşme para politikası açısından bir çok zorlukları beraberinde getirmiştir: Öncelikle finansal ve ekonomik şartlar çok daha kompleks hale gelmiştir. İkincisi aktif fiyatlarının ve faiz oranlarının belirlenmesi dünya koşullarına çok daha bağlı hale gelmiştir. Döviz kurlarının para politikasına etkisi çok daha fazla artmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1980 SONRASI TÜRKİYE'DE YAŞANAN EKONOMİK KRİZLER VE UYGULANAN İSTİKRAR POLİTİKALARININ ANAYASAL İKTİSAT AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

1929 Dünya Ekonomik Buhranı'ndan bu yana hem dünya ekonomisinde hem de bölgesel ekonomik yapılarda ortaya çıkan krizler belirli bir bölgede veya ekonomide başlasa bile domino etkisi ile tüm dünya genelinde istikrarsızlıkları beraberinde getirmektedir. Ortaya çıkan istikrarsızlıklar hükümetleri kısa ve uzun vadede alınacak tedbirlerin bir bileşkesi olan ekonomik istikrar programlarına götürmektedir. Alınan pek çok tedbir bazen piyasa ekonomisi koşullarında yetersiz kalmış bazen de kullanılan amaç ve araç uyumsuzluğundan dolayı uygulanamadan ortadan kaldırılmıştır. Bu nedenle ekonomik istikrarsızlık süreçlerinde alınacak iktisadi kararların bir gözetim altında uygulanması, yasalar ve anayasaya uygun bir şekilde istikrarsızlığın giderilmesi amacıyla kullanılması Anayasal İktisat oluşumunun ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Bu bağlamda çalışmamızın bu bölümünde 1980 ve sonrasında yaşanan krizleri, alınan önlemleri önce ayrıntılı olarak değerlendirip daha sonra Anayasal İktisat çerçevesinde etkilerinin nasıl gerçekleştiği incelenmeye çalışılacaktır.

3.1. 24 OCAK 1980 KARARLARI

1970li yılların başlarında 1. Petrol Krizi ile beraber dünya bunalımla boğuşurken Türkiye borçlanmaya bağlı bir büyüme ile hızlı bir büyüme yaşıyor, 1974 – 1976 yılları arasında GSYİH'nın ortalama yıllık artış hızı % 8.6 olarak gerçekleşiyordu. Ancak 1977'de Türkiye vadesi gelmiş iç ve dış borç anapara ve faizlerini ödeyemedi. Hükümet borç yönetimi denen konuyu ihmal etmiş, ne tutar ne vade olarak ödenmesi mümkün olmayacak borç birikimi yapılmıştır.²¹³ Hükümet iç ve dış dengesizliklerin doruğa çıktığı 1977 yılından itibaren istikrar paketlerini gündeme getirmeye başlamıştır. 1978'de IMF devreye girmiştir. Mart 1979'da

²¹³Gülten Kazgan, *Türkiye Ekonomisi'nde Krizler (1929-2009)*, 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012, ss. 261-262

anlaşmaya gelinceye kadar Türkiye taze dış kaynaktan mahrum kalmıştır. Ülke darlıklar, hızlanan enflasyon, hızla büyüyen kara para ve şiddetlenen terör faaliyetleri, siyasal istikrarsızlıklarla boğuşmaya başlamıştır. 1970’li yılların sonlarına doğru dünyada artan petrol fiyatları nedeniyle ödemeler dengesinde yaşanan sorun, içe dönük ithal ikameye dayanan büyüme politikaları nedeniyle yaşanan döviz darboğazı, ihracatın durgunlaşması, ithal girdi yetersizliği, yurtiçi tasarrufların azalması ve dış borç yükünün artmasından dolayı 1980’li yıllarda Türkiye’yi liberal ve ihracata yönelik politikalara itmiştir.

Yapısal kararlar içermesinden dolayı diğer istikrar programlarından farklıdır. Yani dışa açık ve ihracata dayalı kalkınma programlarına geçilmiştir. İhracata dönük sanayileşme modelinin benimsenmesinin doğal bir sonucu olarak dış ticarete kısıtlama ve yasaklamalar kaldırılmış, dış ticaret tamamen serbestleştirilmiştir. Bu dönemde ihracatı artırmak için öncelikle devalüasyon uygulamasına başvurulmuş, daha sonra ise ihracatta teşvik ve vergi iadesi gibi düzenlemelere gidilmiştir. Dış ticaretin serbestleşmesi yolunda alınan kararlarla hem ihracat üzerindeki baskı ve denetimler kaldırılmış, hem de ithalat giderek serbestleştirilmiştir. İthalatın serbestleşmesi yolunda kotaların kaldırılması, nominal gümrük vergisi oranının düşürülmesi ve ithali yasak olan malların büyük ölçüde azaltılması gibi değişikliklerdir.

Bu istikrar programı kısa dönemli hedefleri belirlemiştir. 24 Ocak 1980 tarihinde alınan ekonomik kararlar; bir yandan ekonomide önemli boyutlara ulaşmış bulunan, dolayısıyla doğru kararlar alınmasını engelleyen sapmaları ve kısıtlamaları (sınırlamaları) kaldırmayı temel alırken, öte yandan ekonominin daha etkin bir biçimde yönetilebilmesi için kamuda köklü organizasyon değişikliklerine gidilmesini amaçlamıştır.²¹⁴ Devletin ekonomiye olan doğrudan müdahalelerini asgari düzeye indirerek serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak ve ekonomide fiyat mekanizmasını geçerli kılmak, 1980 yılına kadar Türkiye’de izlenen sanayileşme stratejisini değiştirmek yani dış alım ekonomisine dayalı iç talep genişlemesi ile desteklenen, ucuz kredi ve ucuz döviz ile kaynak sağlanan sanayileşme stratejisinden karşılaştırmalı üstünlükler kuramını temel alan dışa açık bir sanayileşme politikası benimsemek ve buna göre sanayide yapısal değişimi sağlayıp bu yapısal değişiminin

²¹⁴Hüseyin Karakayalı, **Türkiye Ekonomisi**, Emek Matbaası, Manisa, 2009, s. 549

piyasa mekanizması ile başarılması, ekonomide istikrarın sağlanması ve ekonomide kaynak ve gelir dağılımını bozan enflasyonun kontrol altına alınması için denk bütçe, sıkı para ve reel faiz politikalarının uygulamaya konması, dış dengenin sağlanması ve döviz darboğazının aşılması için genel olarak döviz girdilerini ve özel olarak dış satımı hızla geliştirerek gerçekçi kur ve kapsamlı dış satımı özendirme politikalarının uygulanmasına başlanması ve kambiyo sisteminin geniş ölçüde serbestleştirilmesi, rekabeti engelleyici uygulamaların önlenmesini, ayrıca kaynak dağılımını bozucu kısıtlamaların ortadan kaldırılarak yatırımların etkinliğinin artırılmasını, ekonomiyi dünya ekonomisi ile bütünleştirmeyi ve ekonominin uluslararası piyasalara entegrasyonunu amaçlanmıştır.²¹⁵

24 Ocak 1980 kararları²¹⁶;

-İhracatı (uzun vadede üretimin artırılması) ve döviz gelirlerini arttırmak,

-Enflasyonu kontrol altına almak,

-Dışa açılarak uluslararası rekabet ortamında uygun bir yer edinmek,

-Yabancı sermayeyi pozitif reel faiz uygulayarak teşvik etmek,

-Mikro düzeyde müdahaleler yerine makro düzeyde kararlar almak,

-Serbest piyasa mekanizması,

-Kamu kesiminin sınırlandırılması ve

-Esnek kur sistemine geçmektir. (01.05.1981 tarihinden itibaren günlük kur uygulamasına gidilmiştir.)

24 Ocak kararlarının ekonomik yapı üzerindeki etkilerine değinecek olursak ilk olarak şunu belirtmek gerekir. IMF’de imzalanan Stand-by anlaşması çerçevesinde uygulanan istikrar politikaları ve sağlanan kredilerle yukarıda belirtilen amaçları kısa dönem içinde gerçekleştirmek pek zor olmamıştır. Reel devalüasyonlar ve mali desteklerle dışsatımın artırılması, bu alanda atılan ilk adım olmuştur. öncelikle fiyatların idari kararlarla belirlenmesi ve uygulanması en aza indirilmiş ve böylece ikili fiyat yapısının oluşması önlenmiştir. Fiyat Kontrol Komitesi kaldırılmış, temel mal ve hizmet kapsamı daraltılmış, K.İ.T.’ler temel mal ve hizmet kapsamı dışındaki ürün fiyatlarının saptanmasında serbest bırakılmışlardır. Destekleme

²¹⁵Orhan Morgil, **24 Ocak Ekonomik Politikalarının Sektörlere ve Firmalara Etkileri ve Alman Gerekli Tedbirler**, Yeni Forum, Sayı: 79, Aralık-1982, s. 19

²¹⁶Rıdvan Karluk, **Türkiye Ekonomisi**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1997, ss. 386-387

alımına tabi tarım ürünlerinin sayısı azaltılmış, tasarrufların artırılması ve mali sisteme çekilebilmesi için faizlerin gerçekçi düzeye yükseltilmesi benimsenmiş ve Türk parasının gerçek değerinin üzerinde belirlenmesi uygulamasına son verilmiştir. Yapılan devalüasyonla Türk Lirası A.B.D. Doları karşısında %32.7 oranında değer yitirmiş ve doların değeri 47.1 TL.'den 70 TL.'ye çıkarılmıştır. dışa açılma politikasının bir parçası olarak sermaye hareketlerine daha önceleri getirilmiş kısıtlamaların kaldırılmasıyla, yabancı bankaların ülkeye girişi ve mali kesimde rekabetin artması amaçlanmıştır. Piyasadaki likiditeyi düzenlemek için açık piyasa işlemleri başlatılmış, doğrudan alım ve satımın yanı sıra repo teknikleri de kullanılmıştır.²¹⁷

1980'lerden sonra reel olarak en fazla büyüme yaşayan sektör **sanayi** sektörüdür. Sanayi üretiminin mevcut kapasitesini mümkün olduğu kadar tam kullanılmaya çalışılmış, ara malı ithalatı da artmıştır. Bu dönemde başlıca ihraç malları; *tekstil, dokumacılık, gıda malları ve demir-çelik*' tir. 24 Ocak Kararlarının en önemli özelliği, sadece Türkiye'nin yaşadığı ekonomik istikrarsızlığı gidermeyi amaçlamayıp kalkınma stratejisini değiştirerek serbest piyasa mekanizmasının rolünü arttırmayı hedeflemesidir.

24 Ocak İstikrar programı öncelikle enflasyon ve ödemeler dengesi güçlükleri ile mücadele etmek amacıyla hazırlanmış bir tedbirler paketi olarak sunulsa da uzun ve kısa vadeli amaçlarının çokluğu ile karakterize edilmektedir. 24 Ocak 1980 programının teorik temeli neo-liberal yaklaşımlardır. Neo-liberal yaklaşımlar içerisinde Milton Friedman ve F. Von Hayek'in temsil ettiği "Parasalıcı Yaklaşım" ve "Arz Yönlü Ekonomi Yaklaşımı" öne çıkan yaklaşımlardır. Her iki yaklaşımı temsil eden iktisatçılara göre enflasyonu önlemek için para arzının kontrol altında tutulması, devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılması ve ekonomide arz talep dengesinin piyasaların işleyişine bırakılması gerekmektedir.²¹⁸ Böyle bir serbest piyasa koşulu altında hareket ettiğimize göre uygulamaya konulan 24 Ocak kararları Anayasal İktisat Yaklaşımı'na da uygun gözükmemektedir. Çünkü Anayasal İktisatçılar açısından da devletin ekonomiye müdahalesi minimize edilmeli ve devlet bir hakem rolü üstlenmelidir. Devlet piyasa aktörlerince piyasa koşullarında cereyan edecek

²¹⁷Karakayalı, Türkiye Ekonomisi, ss. 552 - 553

²¹⁸Hüseyin Şahin, **Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2002, ss. 191-192

işlemleri oyun olarak kabul edersek, bu oyunun kurallarını koyan ve oyunun kurallara uygun olarak oynanıp oynanmadığını kontrol eden bir regülasyon mercii olarak ekonomik sistemdeki yerini almalıdır.

3.1.1. 5 Nisan 1994 Kararları

1990'ların başlarında kamu açıklarının giderek büyümesi ve buna bağlı olarak ihraç edilen yüksek faizli kamu menkul kıymetleri, mali piyasalar üzerinde önemli bir baskı meydana getirmiş ve bu dönemde bankalar, kamu borçlarının en önemli alıcısı konumuna gelmişlerdir. Yurt içi tasarrufların büyük bir bölümü bankalar aracılığıyla kamu açıklarının kapatılmasında kullanılmış, yurt içi tasarrufların yeterli olmadığı durumlarda bankalar yurt dışından dövizle borçlanarak²¹⁹ (sendikasyon kredileri) dövizlerini Türk lirasına çevirip hazine ihalelerinde yüklü teklifler önermelerde kullanmışlardır. Faizlerin yükselmesi ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi, faiz-kur makasının açılmasına ve Türkiye'ye kısa vadeli sermaye girişinin artmasına, bankaların açık pozisyonlarının da büyümesine yol açmıştır.²²⁰ Bu durum bankaların kur riskini arttırmıştır. 1990 yılında mali dengede başlayan bozulma artarak devam etmiştir. 1990 yılında Merkez Bankası enflasyonu kontrol etmek için “**parasal hedefleme stratejisine**” geçmiş, çıpa olarak “parasal taban” kullanılmıştır. 1990 yılında çıkan Körfez savaşı nedeniyle parasal hedef tutturulamamıştır. 1992 yılında yeni bir parasal program ilan edilmiştir. 1992 yılına gelindiğinde, 1990 yılında %7,4 olan kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH' ya oranı, %10,6'ya yükselmiştir. Kontrol altına alınamayan kamu harcamaları enflasyonda artışa neden olmuş parasal hedefleme stratejisi başarısız olmuştur. 1993 yılında ekonomi, iç talep genişlemesine bağlı olarak hızlı bir şekilde büyümüştür. İç talep, yüksek kamu açığının GSMH içindeki payının 1980 yılından sonra en yüksek düzeyine ulaşması, yurt dışından ucuz kaynak sağlayan bankacılık sektörünün kredilerindeki önemli reel artışın yarattığı finansman desteği, 1989–1990 döneminde kurlardaki değerlenmenin yüksek büyümeyle beraber yatırım talebini artırması

²¹⁹Metin Toprak ve Ömer Demir, **Küreselleşen Dünyada Türkiye Ekonomisi Serbest Piyasa Devriminin Serüveni**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001, s. 298

²²⁰Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1997, s. 476

nedeniyle genişlemiştir. Tüm bu gelişmelerle birlikte, yurt dışından kaynak ihtiyacı artmış ve cari işlemler açığının GSMH'ya oranı rekor düzeye ulaşmıştır. 1993 yılı para ikamesinin hız kazandığı bir yıl olmuş, döviz tevdiat hesaplarının kabul edilmeye başlandığı 1984 yılından itibaren ilk defa döviz mevduatının GSMH içerisindeki payı, vadeli tasarruf mevduatının payını geçmiştir. 1993 yılının sonlarına doğru hükümetin uyguladığı yanlış ekonomik politikalar ve bunlara bağlı olarak uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarının Türkiye'nin kredi notunu düşürmesi, kriz ortamını hazırlamıştır. 1993'ün sonlarına doğru sıkışan hükümet, faiz oranlarını aşağı çekmek amacıyla devlet iç borçlanma senetleri ihalelerini arka arkaya iptal etmiş ve büyük ölçüde Merkez Bankası kaynaklarına yönelmiştir. Üç yıldır sürdürdüğü düşük kur-yüksek faize dayalı politikadan vazgeçip, hem kuru hem de faizi aynı anda düşürme politikası ile ihaleleri iptal etmesi sonucu, geriye sadece Merkez Bankası kaynakları kalmıştır. Hazinesin kısa vadeli avansı yılın hemen başında kullanmasıyla piyasalarda oluşan aşırı likidite, İMKB'nin yetersiz olması nedeniyle döviz piyasasına yönelmiş, döviz üzerinde aşırı baskı yaratmıştır. Bu durum kurlarda hızlı bir artışa yol açmış ve büyük oranda açık pozisyonu olan bankalar zor durumda kalmıştır. Döviz kurundaki ani hareketler yüksek kur riski taşıyan bankaların kambiyo zararlarının büyümesine, bazı bankaların ödeme güçlüğü içine girmesine, bazılarının ise kapanmasına yol açmıştır. **1994 Krizi**, bankacılık sisteminin maliyet yönünden etkinliğinin yanı sıra, rekabetçi yapıya doğru gidişini de bozmuştur. 1994 Krizinin sonucu; enflasyon üç haneli rakamlara ulaşmış; ücretler düşürülmüş, işsizlik artmış ve devalüasyon olmuştur.

Ekonomik krizin yıkıcı etkilerini hafifletmek amacıyla 5 Nisan 1994 tarihinde ekonomik reform programı uygulamaya konmuştur. Programın amacı kısa vadede enflasyonu düşürüp, mali piyasalarda ve döviz kurlarında dengeyi sağlamayı, orta vadede ise mali piyasalardaki istikrarsızlığın temel nedeni olan yüksek kamu açıklarına ve dış açığa, kalıcı ve köklü çözümler getirerek uzun vadede sürdürülebilir bir büyüme sağlamak olmuştur.

5 Nisan kararlarının amaçlarından bahsedecek olursak; enflasyonu hızla düşürmek, Türk Lirası'na istikrar kazandırmak, ihracat artışını hızlandırmak, ekonomik ve sosyal kalkınmayı, sosyal dengeleri de gözeten sürdürülebilir bir temele oturtmaktır. Bu programla bir taraftan ekonominin hızla istikrara kavuşturulması

amaçlanırken, diğer taraftan istikrarı sürekli kılabilecek yapısal reformlarda gerçekleştirilecektir.

İstikrarın kalıcı olması, sürdürülebilir bir büyüme ortamına girilmesi, kamunun ekonomideki rolünün yeniden tamamlanması ve bu çerçevede yeniden örgütlenmesini gerektirmektedir. Burada temel ilke; sübvansiyon dağıtılan bir devlet yapısından, ekonomide piyasa ekonomisinin tüm kurum ve kurallarıyla işlemesini sağlayan ve sosyal dengeleri gözetilen bir devlet yapısına geçmek olmalıdır.

5 Nisan Kararlarında alınan bazı önlemler şunlardır;²²¹

✓ Kamu gelirlerinin artırılması, kamu giderlerinin ve borçlanmanın azaltılmasıdır

✓ KİT ürünlerine yüksek oranlı zamlar yapılması veya özelleştirilmesi

✓ Özel sektör ve işçi kesimine yönelik fiyat ve ücret disiplini

✓ İhracatın ve döviz kazandırıcı işlemlerini özendirilmesi

✓ MB' nin para politikası etkinliğinin artırılması

✓ Para-sermaye-döviz piyasalarında istikrarın ve güvenin sağlanması

✓ Sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının kapatılması

Programla birlikte, Merkez Bankası ile Hazine ve diğer kamu kuruluşları arasında var olan kredi ilişkisi yeniden düzenlenmiştir. Merkez Bankası parasal kontrolü arttırabilmek ve piyasalarda kaybolan güveni sağlayabilmek amacıyla mevduat munzam karşılık oranları ve disonibilite sisteminde değişikliğe gitmiştir. Bankaların tüm pasifleri üzerinden disonibilite alınmaya başlanmış ve Döviz Tevdiat Hesabı lehine çalışan munzam karşılık uygulaması, Türk Lirası mevduatlar lehine değiştirilmiştir. *Yaşanan ekonomik krizle hızla küçülen bankacılık sisteminde öz kaynaklar erimiş, banka sistemine olan güven sarsılmıştır. Güvenin yeniden tesis edilmesi amacıyla bir çözüm olarak tasarruf mevduatına yüzde yüz devlet güvencesi getirilmiştir.* Ancak, banka sisteminin denetiminde yaşanan zafiyetler nedeniyle sağlıklı bir yapılanma gerçekleştirilememiş, tersine mali bünye sorunları daha da büyümüştür. IMF ile yapılan stand-by anlaşması doğrultusunda parasal bir çerçeve hazırlanarak uygulamaya konulmuştur. Parasal hedeflerin tamamı tutturulmuş ve yıl sonunda ekonomide istikrar büyük ölçüde sağlanmıştır. Krizin etkileri 5 Nisan

²²¹Mahfi Eğilmez ve Ercan Kumcu, **Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, Remzi Kitabevi, 10. Baskı, İstanbul, 2006, s. 379

Kararlarından sonra biraz hafifletilmiş, mevduata verilen % 100 güvence ile kriz durdurulabilmiştir. Ayrıca bankaların açık pozisyonlarını azaltmaya veya özkaynaklarını bu riskleri karşılayacak düzeye getirmeye zorlamak için çeşitli önlemler alınmış, alınan önlemler sonucu, piyasada TL'ye olan güven yeniden tesis edilmiş ve bankaların açık pozisyonlarında bir azalma görülmüştür. *1994 yılında tasarruf mevduatının tamamının Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kapsamına alınması ve özellikle 1986 yılından başlayıp, 1990'lı yılların başında hız kazanan sektöre giren banka sayısındaki artış, 1994 krizi sonrasında Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun işleyiş biçimi ve banka kurulmasının görece olarak kolaylaştırılması nedeni ile devam etmiş, bunun bir sonucu olarak da, finansal kırılganlık katsayısı yükselmişti.* 1994 krizinin olumsuz etkilerini kısa sürede atlatan bankacılık sektörü, 1999 yılına kadar büyümesini sürdürmüş, ancak mali bünyedeki sorunlara köklü çözümler sağlanamaması nedeniyle sektörün sorunları artmaya devam etmiştir. 1994 yılında yaşanan krizden önemli ölçüde sermaye kaybıyla çıkan ve reel olarak küçülen bankacılık sektörü, 1995 yılının ilk çeyreğinden sonra ekonomide yaşanan hızlı büyümeden diğer sektörlerde olduğu gibi olumlu yönde etkilenmiş, ekonomik canlanmaya paralel olarak sektör büyümeye başlamıştır. Yüksek faiz-düşük kur politikası, TL cinsinden yatırım araçlarını cazip hale getirmiş, para ikamesi yavaşlamış, ancak tersine dönmemiştir. Kapanan döviz pozisyonları yeniden açılmış, daha yüksek maliyetli olmakla birlikte yurt dışı borçlanma başlamıştır. Bununla birlikte yatırımcıların talebi çok kısa vadeli mali araçlara yoğunlaşmıştır. Bu gelişmeler repo ve vadeli döviz işlemlerinin hızla büyümesine neden olmuştur. Bankacılık sektöründe vadesiz mevduat ve vadeli mevduatın büyük bölümü günlük vadeli ve çok yüksek faizli repoya yönelmiştir. Açık pozisyonlarını tekrar arttıran bankalar bu konjonktürden kârlı çıkarken, kredi hacminde görülen reel artış da kârlılığın diğer nedeni olmuştur. Bankacılık sistemi 1994 yılından sonra milli gelir artış hızının oldukça üzerinde bir hızda büyümüştür.

5 Nisan kararlarının genel olarak değerlendirilmesi yapılacak olursa; döviz kurlarında oldukça istikrar sağlanmıştır, faiz oranlarında kısmi bir istikrar sağlanmıştır İhracat hızla artmış, dışsattımın dışalımını karşılama oranı büyük ölçüde yükselmiş, Merkez Bankası rezervleri artmış, kamu harcamaları önemli ölçüde

kısılmış, ek vergi yasaları çıkartılarak vergi gelirleri bir yıl önceye göre %107 gibi yüksek bir oranda arttırılmıştır.

5 Nisan kararları para, maliye ve kur politikalarının yanında gelirler politikasının da uygulandığı Cold Turkey olarak tanımlanan **şok dalgalı Heterodox Politika** uygulamasıdır. Bu uygulamalar gerçekleştirilirken vergi oranlarındaki artışla bütçenin disipline edilmeye çalışılması, Para Kurulu uygulamasıyla da para ve döviz piyasalarında istikrarın hedeflenmesi Anayasal İktisat Yaklaşımı'na da uygun gözükmektedir.

3.1.2. 1999 Aralık İstikrar Programı

Türkiye yüksek enflasyon sorununu çözmek ve özellikle 1990'lı yıllarda ivme kazanan bu enflasyonist süreci besleyip sürdürülemez hale gelen kamu iç borçlarına son vermek amacıyla IMF (Uluslararası Para Fonu) ile bir stand-by anlaşması yapıp iddialı bir dezenflasyon (enflasyon önleme) ve stabilizasyon süreci başlatılmıştır. Türkiye, 1996 yılına 1995 yılı sonunda yapılan erken seçimin yarattığı siyasi belirsizlik ortamı içinde girmiştir. Belirsizlik ortamı, yeni bir hükümetin oluşturulduğu yaz aylarına kadar devam etmiştir. Siyasi gelişmeler yanında, IMF ile yapılan Stand-by anlaşmasının 1996 yılı başında sona ermesi ve Gümrük Birliği'ne girilmesi mali piyasalar üzerindeki belirsizliği arttıran unsurlar olmuştur. Bu belirsizlikler 1996 sonrasında Türkiye'nin büyüme hızının yavaşlaması ve kesilmesine (stagnasyon) neden olmuş, 1997 yılı ikinci yarısında Doğu ve Güneydoğu Asya ülkelerinde başlayan ekonomik durgunluk ve ardından gelen ekonomik daralma, bölgesel düzeyde kalmayıp izleyen yıl derinleşerek yaygınlaşmıştır. 1998 yılı geldiğinde ekonomik bunalım Rusya ve Brezilya'yı da etkisi altına almış, özellikle Rusya yoluyla bunalım Türkiye'de kendini hissettirmiştir.

Merkez Bankası'nın IMF'ye vermiş olduğu niyet mektubundan yola çıkılarak söz konusu programın ana hatları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

--Sıkı maliye politikası uygulayarak bütçe içerisinde yer alan faiz dışı fazlanın arttırılması,

- Finansal sektörde yapısal düzenlemelerin yapılması,
- Özelleştirmenin hızlandırılması,
- Enflasyon hedefi ile uyumlu gelirler politikasının oluşturulmasıdır.

Esas itibariyle bu program yalnızca bir dezenflasyonist süreci içermemekte aynı zamanda ekonomide kalıcı değişim ve dönüşümleri de hedeflemekteydi. Ancak söz konusu istikrar programı nitelikli düzenlemeleri gerçekleştirilmede istenilen başarıyı gösterememiştir. Buna karşın dezenflasyon sürecinde özellikle enflasyonist beklentilerin kırılması açısından önemli gelişmeler sağlanmıştır.²²²

3.1.3. Kasım 2000-Şubat 2001 Krizi Ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

Türkiye 1999 yılının sonuna doğru ekonomik açıdan son derece karamsar bir görünüm içerisindeydi. Makro ekonomik yapı incelendiğinde borç stokunun giderek arttığı gözlemlenmiştir. Borç stokunda görülen bu artış, dönemin ilk yarısında yüksek faiz dışı kamu açıklarından kaynaklanmış olup ikinci yarısından itibaren yerini daha çok reel faiz etkisine bırakmıştır. Bu durumu etkileyen etmenler arasında Asya ve Rusya krizleri de bulunmaktadır. Hükümetin erken seçim kararı almasıyla oluşan siyasal belirsizlik ortamı da ekonominin kısmen iyi yöndeki gidişatını etkilemiştir. 2000 yılı başında, enflasyonu düşürmek ve ekonomide büyüme ortamını yeniden sağlamak amacıyla kapsamlı bir ekonomik program uygulamaya konulmuştur. Program kapsamında sıkı maliye politikası uygulanması ve kapsamlı yapısal reformların hayata geçirilmesinin yanı sıra, enflasyonist beklentileri hızla aşağıya çekmek için, döviz kurları hedeflenen enflasyona göre belirlenerek önceden açıklanmış ve para politikası likidite genişlemesini yabancı kaynak girişine bağlayan bir çerçeveye oturtulmuştur. Bu durum borç-faiz kısır döngüsünü ortaya çıkarmış, borç stokundaki artışın sürdürülemez bir yapıya doğru yol alınmasına neden olmuştur. Yeterince kamu gelirinin elde edilememesi, özellikle vergi tahsilatının yetersizliği ve vergi yükünün adaletsiz dağılımı borç-faiz kısır döngüsündeki baskıyı arttırmıştır. Yüksek reel faizlere de bağlı olarak kamu kesimi borçlanma ihtiyacındaki artış özel bankalar tarafından finanse edilmeye başlanmıştır. Mali

²²²Karakayalı, Türkiye Ekonomisi, ss. 563 - 564

sistemde kamu bankalarının görev zararları, iyi yönetilememeleri ve asli fonksiyonları dışında faaliyette bulunmaları sebebiyle mali piyasadaki istikrarsızlıklar artmıştır. Bu durum da piyasadaki faiz oranlarının yüksek seyretmesine neden olmuştur. Yüksek ve değişken enflasyon ile süratle artan borç stokları sonucunda TL'ye olan güven zayıflamış ve para ikamesi hızlanmıştır.

2000'li yıllara girerken Türkiye, büyüme hızlarında gözlenen gerilemelerin de etkisiyle kronik enflasyon sürecini kıramamış, kamu iç borç sorunu ağırlaşmış, bankacılık sektörü kırılanlaşmış, artan işsizlik ve gelir dağılımı bozukluğu gibi sorunları olan bir ülke kimliğine bürünmüştür. İç borç dinamiğinin ciddi bir bozulma eğilimi içine girmiş olması ve bunu düzeltmek için sıkı bir maliye politikası izlemenin yeterli olamayacağı kaygısından hareketle, güçlü bir dış mali destek sağlayacak istikrar programı uygulama düşüncesi ekonomi yönetimince benimsenmiştir.

Bu programın üç ana unsuru bulunmaktaydı. Birincisi; **kamu maliyesi reformu olup**, kamu sektörü finansman açıklarının düşürülmesini amaçlamaktadır. İkinci unsur; **tarım, özelleştirme ve sosyal güvenlik kesimlerine yönelik yapısal uyum reformlarının yapılmasıdır**. Üçüncü unsur ise **önceden belirlenmiş bir sürünen sabit kur politikasıyla döviz kurlarının saptanmasıdır**. Döviz kuru nominal çıpa görevi yaparak, enflasyon beklentilerini düşürecektir. Üçüncü unsurun ikinci ayağı, para politikası uygulamasıyla ilgilidir. Merkez Bankası'nın **likidite (para) yaratma mekanizması**, döviz kuru politikasını desteklemek üzere katı bir biçimde **döviz girişlerine bağlanmaktadır**.²²³

3.1.3.1.Kasım 2000 Krizi

Aralık 1999 sonrasında meydana gelen ekonomik gelişmeler sonucu alınan istikrar uygulamalarına bağlı olarak bankalar açık pozisyon kapatmaya uğraşıyorlar, yabancılar döviz talebini arttırıyorlar, bu gelişme de doğal olarak faizleri bir miktar yukarı tırmandırıyordu. Kasım ayının ikinci yarısında, kısa vadeli faizlerdeki sıçrama ile eş-anlı olarak tahvil-bono ve hisse senedi fiyatları hızla düşmüş; İstanbul Menkul

²²³M. Kutluhan, Savaş Ökte, **Ekonomik Yorumlar**, Ocak 2009, s.23

Kıymetler Borsası (İMKB) endeksi değer kaybetmiştir. Yabancı yatırımcıların piyasadan çekilmesi ve döviz taleplerini arttırmaları sonucu faiz oranları daha da yükselmeye başladı. Merkez Bankası, kriz haftasına (24 Kasım) kadar stand-by anlaşmasına bağlı kalmak adına piyasaya likidite vermeyi reddetmiş; ancak daha sonra, sermaye çıkışlarının parasal taban üzerinde yarattığı baskıyı hafifletmek için bu tutumundan vazgeçmiştir. Merkez Bankası piyasaya döviz satışı yaparak döviz rezervlerini azaltmış, kamu kağıtlarını gecelik borçlarla finanse etme alışkanlığı (vade uyumsuzluğu) faiz riskini arttırmıştır. Faiz oranları yükselmiş; bankanın elindeki Hazine bono ve tahvillerini düşük fiyattan satmaya çalışması kamu tahvil satış paniğini başlatmıştır. Üstelik Merkez Bankası, sıkıntıya düşen bankaya, elindeki sıfır faizli parayı % 210 faizle vererek krizi çözmekten uzaklaşmıştır.

Kasım 2000 krizinde de mali kesimde başlayan sarsıntı kısa süre sonra reel kesimi de derinden etkilemeye başladı. Piyasada ortaya çıkan faiz dalgalanmaları talep canlılığını birdenbire kesiverdi. Talepte ortaya çıkan bu ani kısılma, reel kesimin satışlarının daralmasına ve dolayısıyla stokların hızla yükselmeye başlamasına yol açtı. Sonuçta da bankaların bazıları battı, batmayanları ise büyük darbe aldı ve ekonomide çöküntü ortaya çıktı, ekonomiye büyük maliyetler yüklendi.²²⁴

3.1.3.2.Şubat 2001 Krizi

Ocak ayından itibaren gecelik faizlerin Interbank piyasasında düşmesiyle birlikte dış kredilerin kesilmesi üzerine Şubat ayı itibariyle Türkiye’de sermaye kaçışı çok hızlı artmaya başladı. Piyasalardaki mali çöküş ve bankalardaki batık krediler üretim ve tüketimi azaltmaya başlamış, işsizlik çok hızlı artış göstermişti. Bu mali kargaşa ve daralma sürecinde IMF ile 18. Stand By Anlaşması imzalandı ve yürürlüğe girdi.²²⁵ Kamu bankalarının likidite gereksinimlerinin karşılanamaması, ödemeler sistemini kilitleyecek boyutlara ulaşmıştır. Banka sisteminde büyük çöküşü önlemek için 22 Şubat’ta Türk Lirası’nın yabancı para birimleri karşısında değeri dalgalanmaya bırakılmıştır. Krizin getirdiği kredibilite kaybıyla, öngörülebilir kur

²²⁴Eğilmez, Kumcu, s. 78

²²⁵Kazgan, s. 232

rejimi seçeneği geçerliliğini yitirdi. Sermaye hareketlerinin kontrol edilemediği bir ortamda, hem döviz kurunu ve hem de faizleri bir araç olarak kullanmak mümkün değildir. Serbest dalgalı kur rejimine ani ve zorunlu geçiş ardından gelen yüksek oranlı devalüasyonlar, daha önce faiz şoklarıyla bilançoları hasar görmüş banka ve şirket sektörünü, özellikle açık döviz pozisyonları ile bu krize yakalanan ekonomik birimleri beklenmedik ölçülerde kötü dengelere sürüklemiş, özkaynaklar erimiş ve varlık değerleri düşmüştür.

Bu dönemde kur baskısı ve fiyatların yarattığı enflasyonist etkiyi kontrol altına alabilmek için enflasyonla mücadele programı uygulamaya konulmuştur. Bu program kapsamında Merkez Bankası'nın net iç varlıkları kontrol altında tutması için iç varlıklara bir üst sınır konmuş ve bu üst sınır Merkez Bankası bilançosunda sürekli kontrol altında tutulmaya çalışılmıştır. Programın önemli bir ayağı ise kamu kesiminin temel dengesinin iyileştirilmesidir. Bu amaçla kamu harcamalarının kontrol altına alınması ve tasarrufların arttırılabilmesi için gerekli uygulamalar düzenlenmeye çalışılmıştır. Sosyal güvenlik reformu, tarımsal destekleme reformu, özelleştirme programı, yerel yönetimler reformu, mali sektörün yeniden düzenlenmesi ve bankacılık sektörünün yeniden düzenlenebilmesi için mali yapının güçlendirilmesi bütçe içi ve bütçe dışı fonların birkaçı dışında tümünün tasfiye edilmesi aynı zamanda yapılan yapısal reformlara da örnek verilebilmektedir.²²⁶

3.1.3.3. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

Şubat 2001 krizinin ardından bankacılık sisteminin çöküşünü önlemek için yapılan düzenlemeler devletin mali yükümlülüklerini çok yüksek düzeylere sürüklemiştir. Ödemeler dengesinin sermaye hesabında büyük net çıkışlar gerçekleşti. Reel ekonomi arz ve talep yönlü olumsuzlukların etkisiyle önemli oranda daraldı. Krizden çıkışın hızlı ve kolay olmayacağı görüşü yaygınlık kazandı.²²⁷ Şubat 2001 tarihinde yaşanan bu krizden sonra ekonomik programda köklü değişikliklere gidilmiştir. Bu çerçevede, kamu açıklarının kısa vadede azaltılabilmesi, orta vadede ise ekonomik ve mali istikrarın sağlanabilmesi, büyüme ve verimlilik artışının

²²⁶Şahin, ss. 250- 251

²²⁷Melih Celasun, s. 17

gerçekleştirilebilmesi için Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı hazırlanmıştır. 14 Nisan 2001 tarihinde Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı açıklanmıştır. Bu programın temel amacı; Kamu finansman sorununun temelli olarak çözülmesi ve bunun için gereken yapısal reformların (başta bankacılık kesimi reformu olmak üzere kamunun şeffaflığının artırılması ve kamu finansmanının güçlendirilmesi, bütçe disiplininin sağlanması, özelleştirme, ekonomide rekabetin ve etkinliğin artırılması gibi) gerekli yasal düzenlemelerin zamanında yapılması kaydıyla gerçekleştirilmesi, sosyal dayanışmayı güçlendirecek düzenlemelerin yapılması, reel ekonomiye ilişkin önlemlerin alınmasıdır. Bu çerçevede makro ekonomik amaçlar da şöyle belirlenmektedir²²⁸;

-Dalgalı kura geçiş nedeniyle enflasyon artışı olacağı beklenmektedir. 2001 yılı için TÜFE enflasyon oranının (Aralık) % 52, Aralık 2002'de ise % 20 olması hedeflenmektedir.

-Cari işlemler dengesinin dalgalı kur nedeniyle artan rekabet gücü ve ekonomik faaliyetlerde yaşanan daralma sonucunda önemli ölçüde iyileşmesi ile 2001 ve 2002 yıllarında genel olarak dengede olacağı beklenmektedir.

-2000 yılında GSMH'nin % 3'üne yakın gerçekleşen ve Aralık 2001'de % 5 olarak hedeflenen kamu kesimi faiz dışı fazlasının, yeni programda 2001 yılı için GSMH'nin % 5,5'una, 2002'de de % 6,5'una ulaşması hedeflenmektedir. Konsolide bütçe faiz dışı fazlasının (özelleştirme gelirleri, TCMB kar transferleri ve faiz gelirleri hariç) 2001 yılında GSMH'ya oran olarak % 5,1, 2002 yılında ise % 5,6 olacağı hedeflenmektedir. Bu hedeflere ulaşmak için vergi gelirleri artışından çok kamu harcamalarının kesilmesi ağırlık kazanacaktır.

-Net kamu borçlarının GSMH'ya oranının 2000 yılı sonundaki % 58,4'lük düzeyinden 2001 yılına özgü olarak, yıl sonu itibariyle % 79'a çıkması beklenmektedir. Bu durum büyük ölçüde kamu bankaları ve TMSF kapsamındaki bankaların borçlanma maliyetlerindeki artıştan kaynaklanmaktadır.

-Ekonominin 2001 yılı içinde % 3 küçüleceği, 2002 yılında GSMH artış hızının % 5, 2003'te de bu artışın % 6 olacağı öngörülmektedir.

Dalgalı döviz kuru çerçevesinde, para politikası eski programın aksine aktif bir rol oynayacaktır. Enflasyonla mücadele amacı doğrultusunda, öncelikle parasal

²²⁸Karakayalı, Türkiye Ekonomisi, s. 571

büyükliklerin kontrolü üzerinde yoğunlaşacak olan para politikasının, orta dönemde ise enflasyon hedeflemeye yöneleceği belirtilmektedir. Bu programın temel amacı sabit kur rejiminin bırakılması nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve eşanlı olarak bir daha kriz ortamı oluşmayacak şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapı oluşturmaktır. Bu program bankacılık kesimine ilişkin önlemlerin hızlı bir şekilde alınarak mali piyasalarda kırılmanın azaltılmasını, faiz oranlarında ve döviz kurlarında istikrar sağlanmasını, ekonomik etkinliği artırıcı yapısal reformların gerçekleştirilmesini, artan borç yükünün azaltılmasını ve enflasyonun düşürülerek sürdürülebilir büyüme oranının sağlanmasını hedeflemiştir. Program gereği alınan önlemler sonucu faiz dışı fazla hedefi tutturulmuş, iç talep daralmış, cari işlemler dengesi fazla vermiş, GSMH % 9,5 oranında gerilemiştir.

Uygulanan maliye politikaları açısından Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı değerlendirilecek olursa alınan tedbirlerin kamu harcamalarına, vergi politikasına ve borçlanmaya ilişkin tedbirler olarak üç şekilde değerlendirilebilmesi mümkündür. Kamu borç stoğundaki artışın kontrol altında tutulabilmesi için, faiz dışı harcamalarda azami tasarruf ve disiplin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Faiz dışı harcamalardaki artış GSMH daki artış oranının altında tutulmak zorundadır. Bu nedenle ödenek aşımına yol açacak yükümlülüklerin belirlenmesi ve kredi sübvansiyonlarının tamamen kaldırılması uygulamadaki ilk amaç olarak belirlenmiştir. Yatırım harcamaları da yapılırken yatırım projesinin sektör hedefleri ve mevcut mali kaynakları dikkate alınarak gerçekleştirilmesine özen gösterilecektir.

Programda gelir hedeflerine ulaşabilmek için çeşitli vergi ve vergi dışı gelir düzenlemeleri de öngörülmüştür. Vergi gelirlerinin arttırılmasına yönelik olarak Akaryakıt Tüketim Vergisi, Katma Değer Vergisi (%8 ve %11lik kalemler dışındaki kalemlerde 1 puanlık artış yapılmıştır), vergi tabanının genişletilmesi amacıyla vergi kimlik numaralarının kullanımı yaygınlaştırılmış ve vergide kayıt dışılık ve kaçakçılığın azaltılması amacıyla da vergi denetimleri sıklaştırılmıştır. Özellikle vergi ve sosyal güvenlik prim ödemelerinde gecikme faizi ve cezaları piyasa faiz oranının üzerinde kalacak şekilde düzenlenmiştir.²²⁹

²²⁹Ulusoy, ss. 341 - 343

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı kapsamında borçlanma politikası kamu kesimi net borç stoğunun GSMH ya oranı üzerinden belirlenmeye çalışılmıştır. Özellikle krizin başlangıç dönemlerinde kamu bankalarının görev zararlarından doğan borç miktarının artış göstermesi, Hazine tarafından ihraç edilen iç borç senetlerinin Hazine'nin borç stoğunu önemli ölçüde arttırmasına ve Hazine'nin kamu ve fon bankalarının borç yükünü üstlenmesine neden olmuştur. Ancak Hazine'nin borçları üstlenmesi sonucu kamu ve fon bankalarında oluşan likidite fazlasıyla faiz oranlarının yükselmesi önlenmiştir.

Programın uygulama sonuçlarına bakıldığında özellikle belirlenmiş olan enflasyon hedefinin tutturulduğu, ekonomik büyümenin sağlandığı ve IMF ile yapılan Stand By Anlaşması sonucu IMF'nin yapısal uyum programları da dikkate alınarak kredi dilimlerinin serbest bırakılması aksama olmadan devam etmiştir. Ekonomik büyüme hedefinin tutturulması ile birlikte işsizlik oranında artışın gerçekleşmiş olması büyümenin kapasite kullanım oranı ve verimlilik artışıyla ortaya çıktığının bir göstergesi olmuştur. Kur dezavantajına rağmen iç talebin kısılması ve ürünün dış piyasaya yönelmesi kapasite kullanım oranlarının artmasında da pay sahibi olmuştur. Bu gelişmeler dikkate alındığında Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nda dalgalı kur politikasının benimsenmesi ve buna bağlı olarak kurun para politikasıyla desteklenmesi, piyasanın serbest işleyişine müdahale edilmemesi açısından Anayasal İktisat'ın uygulama kurallarına uygun görülmektedir. Özellikle kurda Merkez Bankası'nın müdahaleleri gerekli görüldüğü anda bir düzenleyici sıfatıyla yaparak hakem rolü üstlenmesi, tüketim anında alınan vergilerin oranlarında yapılan düzenlemeyle de talebin kısılmaya çalışılması ancak tüketim yapandan yine verginin tahsil edilmesi Anayasal İktisat'ın çizdiği devletin rolüne uygun düşmektedir.

3.1.4. 2008 Küresel Finans Krizi

18. Stand-by düzenlemesi kapsamında uygulamaya konulan ekonomik program ve yapısal reformların etkisiyle 2002 yılında Türkiye ekonomisinde başlayan hızlı büyüme süreci 2004 yılında en üst düzeyine ulaşmıştır. 18. Stand-by düzenlemesi kapsamında elde edilen başarıları devam ettirmek amacıyla 11 Mayıs

2005 tarihinde IMF ile 19. Stand-by düzenlemesi yapılarak Mayıs 2005 – Mayıs 2008 tarihleri arasındaki üç yıllık süreyi kapsayan ekonomik program yürürlüğe konmuştur. Programın düzenli gözden geçirmeler, ön koşullar, sayısal performans kriterleri, gösterge niteliğindeki hedefler ve yapısal performans kriterleri vasıtasıyla izlenmesine karar verilmiştir.

2007 yılında büyümenin yavaşlaması ve tarım kesimi istihdamındaki daralma istihdam artışının sınırlı kalmasına neden olmuştur. İstihdam artışı, çalışma çağındaki nüfus ve işgücü artışının gerisinde kalmıştır. Özetle 2007'ye kadar süren büyüme, istihdam yaratmadığı gibi tersine biraz daha işsiz kitlesinin artmasına neden olmuştur.

2007 Ağustos ayında başlayan küresel finansal kriz, 2008 yılının ilk yarısında da dünya gündeminin ilk sıralarında yer almıştır. 2008 yılının üçüncü çeyreğinde krizin dinamikleri daha da belirginleştikçe önümüzdeki yıllar için beklentiler de olumsuz yönde revize edilmiştir. Dünya ve ülke ekonomilerinin büyüme beklentileri yayımlayan IMF de bu gidişatı dikkate alarak Ekim ayı raporunda 2009 yılı beklentilerini aşağıya doğru revize etmiştir. İç piyasaların çökmesini önlemeye çalışan hükümetler ise fonlar oluşturarak piyasaya likidite enjekte etmeye başlamışlardır. Yavaşlayan büyüme sürecinde oluşturulan bu fonlar mali dengeleri ve enflasyonla ilgili olan endişeleri daha da arttırmaktadır. 2008 krizi, günümüze kadar yaşanmış olan krizlerden “başlangıcından itibaren küresel olma” özelliği ile ayrılmaktadır. Bu kriz, yalnızca bağımsız devletlerin mevcut küresel mimari içindeki ekonomik koordinasyonuna duyulan ihtiyacı ön plana taşımakla kalmamakta, aynı zamanda yeni küresel mekanizmaların ortaya konulmasına yönelik tartışmalara da kaynaklık etmektedir.²³⁰

Uluslar arası liberalizasyon uygulamalarının finans piyasalarına olumlu katkı yapabilmesi için bu piyasaların spekülatif hareketlerden korunması, vergi sistemi ile şirketler kanunu ve hisse senetleriyle fon transferlerinde düzenlemelerin yapılması, uluslar arası finans kriterlerine uyumun sağlanması, döviz kuru tercihinde ve uygulamalarında şeffaflığın bulunması ve asimetrik enformasyon risklerinin ortadan

²³⁰Murat Koyuncu ve Fikret Şenses, “Kısa Dönem Krizlerin Sosyoekonomik Etkileri: Türkiye, Endonezya ve Arjantin Deneyimleri,” **Economic Research Center, Middle East Technical University, Working Paper in Economics**, Ankara, Cilt: 4, Sayı: 13, 2007, s. 57

kaldırılması gerekmektedir. Bu uygulamaların sıralama süreci her ülkede farklılık gösterse de finansal ve reel sektörde etkileri aynı olmaktadır.²³¹ Spekülatif hareketler özellikle sıcak para girişini kısa dönemde aşırı dalgalanmalara bağlı olarak etkileyebilmektedir. Sıcak para portföy yatırımlarından, kısa vadeli sermaye akımlarından oluşan bir kavramdır. Spekülatif sermayenin genel olarak krizlerin gelişiminde rol oynadığı kabul edilmekle birlikte bu rolün niteliği ve etkinliği hakkında farklı görüşler bulunmaktadır. Milton Friedman gibi bazı ekonomistler spekülâtorlerin risk sınırlandırmayı amaçlayan fon yöneticilerine piyasa yarattıklarını savunurken Gregory Millman gibi iktisatçılar spekülâtorleri uluslar arası anlaşmaların uygulanmasını zorlayan ekonomik kanunları öngören bir piyasa gücü olarak görmekte ve ekonomide varolan olumsuz gelişmeyi daha da hızlandıracağını ileri sürmektedirler.²³²

Spekülasyonların ekonomik krizler üzerindeki etkinliği son yaşanan finansal krizle de kendini göstermiştir. Dünyanın en büyük ekonomisi olan ABD'den başlayan ve daha sonraki süreçte Avrupa'ya da yansıyan küresel krizin temelinde mortgage piyasasına ilişkin spekülâtif hareketler ve sorunlar vardır. Mortgage kredilerinin yapısının bozulması, faiz yapısının uyumsuzlaşması, konut fiyatlarındaki balon artışlar, menkul kıymetlerin fonlanmasında yaşanan sıkışıklık, kredi türev piyasalarının genişlemesi ve kredi derecelendirme sürecindeki sorunlar küresel mali krizin temel nedenlerini oluşturmaktadır. ABD krizinin başlangıcı düşük faiz politikasının piyasalar üzerindeki etkileri ile ortaya çıkmıştır. Nitekim 2001-04 döneminde yapılan hızlı faiz indiriminin temel amacı daralan yurt içi talebi canlandırmaktır. Bu yolla kredi talebi büyük ölçüde canlanmış, artan kredi talebi emlak fiyatlarını arttırmış, bankalar ipotekli gayrimenkullere ikinci, üçüncü ipotekleri yaparak buldukları ek kaynakları yine piyasayı canlandırmak için kredi olarak piyasaya sunmuşlardır. Düşük gelirli kesimi konut sahibi yapma amacı ile çok düşük faizli emlak kredilerinin (subprime krediler) hızla artması piyasada canlanmayı sağlamıştır. Yatırım bankalarının piyasaya daha fazla kredi sunmak

²³¹Fatih Mangır, **Uluslararası Sermaye Hareketleri Finansal Krizlere Bir Çözüm: Tobin Vergisi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2012/420, Ankara, 2012, s. 399

²³²Fecir Şengöz Çelik, **Spekülâtif Sermaye Hareketleriyle Baş Etmede Bir Yöntem : Tobin Vergisi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2012/420, Ankara, 2012, s. 385

için menkul kıymetleştirme yaparak (alacaklarını satarak) yeni kaynaklar bulup bu kaynaklarla yeni krediler açmaları söz konusu olmuştur. Ancak bir süre sonra bir yandan fiyatlardaki balon artışlara bağlı olarak gayrimenkul piyasalarında durgunluğun başlaması diğer yandan düşük faiz politikasının enflasyonu hızlandırma riskine karşı hükümetin faiz oranlarını yükseltmesi kredi geri ödemelerinde önemli ölçüde sıkışıklık yaşanmasına yol açmıştır. İnşaat sektörü yoluyla ekonomiyi canlandırma politikası sonucunda düşük gelirlileri konut sahibi yapmak için yeni düzenlemeler ile subprime ve değişken faizli krediler artmıştır. Özellikle değişken faizli mortgage kredilerinin geri ödeme tutarları faiz oranlarındaki bu artışlar nedeniyle oldukça yüksek seviyelere ulaşmıştır. Alacaklarını tahsil edemeyen bankalar ya icra yoluna gitmişler ya da diğer bankalardan borç bulmaya çalışmışlardır ve sonuçta likidite krizi başlamıştır. Kısa vadeli faizlerin yükselmesiyle birlikte sürekli artan konut fiyatları 2006 yılında gayrimenkul piyasalarında başlayan durgunluğa bağlı olarak düşmeye başlamıştır. Bu durumda fiyatların yükseleceği ve dolayısıyla evinin değerinin artacağı düşüncesiyle yüksek faizlere katlanan tüketiciler zor durumda kalmışlardır. Değişken faizli subprime kredilerinin piyasalar üzerindeki baskısını azaltmak için ABD Merkez Bankası tarafından yapılan faiz indirimi, piyasaları bir miktar rahatlatırsa da teminat niteliğindeki konutların değerini azaltmıştır. Bu durumda mortgage kredisi ile ev alıp bankaya evini teminat gösteren tüketiciler daha da zor durumda kalmışlardır.²³³

Makro ekonomik açıdan bakıldığında 2008 krizi büyük ölçüde marjinal alanlara kişi ve kurumlara verilmiş Mortgage kredileriyle ucu bucağı belli olmayan türev ürünler bileşiminin yarattığı bir krizdir. Krizin bu kadar geniş alanlara yayılması ise her şeyden önce gelişmekte olan ülkelere yönelik sıcak paranın çekilmesidir. Bu daralmalar sonucunda tam anlamıyla küresel bir kriz ortaya çıkmıştır.²³⁴ 2008 küresel krizi dünya ekonomileri üzerinde ciddi depresyonist etki yaratmıştır. Bu durumdan kurtulmak için ekonomiler talebi ve üretimi cesaretlendirici politikalar uygulama yoluna gitmişlerdir. Krize karşı alınan önlemler arasında Merkez Bankası'nın kredi piyasasını canlandırabilmek için likidite enjekte

²³³Hayal Ayça Şimşek ve Asuman Altay, "Küresel Kriz Ortamında Türkiye'de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi," **Gündem Dergisi**, ss. 14 - 16

²³⁴Mahfi Eğilmez, **Küresel Finans Krizi**, Remzi Kitabevi, Beşinci Baskı, İstanbul, 2009, ss. 68 -69

etmesi, vergi düzenlemeleri ve sosyal ve altyapı harcamalarının arttırılması gibi mali politikaların uygulandığı görülmüştür.²³⁵

ABD’de kriz yönetimi için başlangıçta para politikasının ağırlıklı olarak kullanıldığı ancak hemen ardından bu politikanın yetersizliğini telafi etmek için maliye politikalarına ağırlık verildiği görülmektedir. Kriz sürecinde para politikasını destekleyici yönde uygulanan maliye politikasının temel özelliği ise genişletici etkiler oluşturacak mali önlemler içermesidir. Bu amaçla sunulan 150 milyar dolarlık ekonomik büyüme paketinin temel hedefi kısa dönemde harcama eğilimi yüksek olan kesimin tüketimini arttırarak yatırımları canlandırmak olmuştur. Dolayısıyla öncelikle talep artışının sağlanması hedeflenmiştir. Bunun için kamu harcamaları yerine vergi indirimleri ağırlıklı olarak kullanılmıştır. Öncelikle tüketicinin kullanılabilir gelirini talebe dönüştürebilmesi için kişisel gelirini arttırma amacıyla dolaysız vergiler azaltılmış daha sonra gelirin harcamaya dönüşmesi için tüketim mallarının fiyatını düşürücü etki oluşturacak şekilde dolaylı vergiler de azaltılmıştır. Sonuçta artan talebe karşı üretimi teşvik etmek için yatırımcılara da vergi indirimleri ve vergi teşvikleri sağlanmıştır.²³⁶

Küresel krizin Türkiye ekonomisine yansımaları ise özellikle reel sektörde yaşanan üretim daralmaları ve özel kesim dış borçlarındaki hızlı artışlar ile kendini göstermektedir. Daha önceki krizlerden farklı olarak bu kriz finansal piyasalardan ziyade reel ekonomi ile ilişkilidir. Dolayısıyla uluslararası finansal piyasalardaki gelişmelerin yansımalarından ziyade dışsal bir arz şoku şeklinde Türkiye ekonomisine yansımıştır. Küresel kriz ortamında Türkiye ekonomisinde temel sorun düşük büyüme hızıdır. Ekonomik büyüme oranı önce yüzde 5.5 olarak belirlenmiş daha sonra küresel krizin etkileri göz önüne alınarak yüzde 4’e düşürülerek duyurulmuştur. Ancak gerçekleşme yüzde 1 civarındadır. Bu nedenle çözüm reel üretimi arttırmaktır. Bu nedenle üretim daralmalarını azaltıcı mali önlemlerin alınması söz konusu olmuştur. Mali disiplini korumak adına kurallı maliye politikası uygulamalarına devam edilmiştir. Mali disiplinin sağlanması sağlıklı bir ekonominin temelidir ancak küreselleşmenin gerçekleşmesi kamu

²³⁵ Hayal Ayça Şimşek ve Nevzat Şimşek, “Has The Turkish Economy Been Less Affected By The 2008 Global Crisis,: A Macroeconomic Perspective”, **Research Journal Of International Studies**, Sayı: 22, 2011, s. 172

²³⁶ Altay, Şimşek, Küresel Kriz Ortamında Türkiye’de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi, s. 17

maliyesinde kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin hem nicelik hem niteliksel olarak değişmesine neden olmuş yaşanan mali krizler bu değişikliklerin belirli kurallar dahilinde yapılmasını zorunlu hale getirmiştir.²³⁷ Özellikle 1990'lı yılların sonlarında yaşanan finansal piyasalar kaynaklı krizler ile mücadele etmek için hükümetler temelde kamu açıklarını ve dolayısıyla enflasyonist baskıları kontrol altına almayı hedefleyen IMF destekli istikrar programları uygulamışlardır. Bu programlar çerçevesinde uygulanan daraltıcı maliye politikalarının kamu harcamalarını azaltmaya ve kamu gelirlerini arttırmaya yönelik uygulamalarından biri de spesifik bir mali kural olarak değerlendirilebilen faiz dışı fazla oluşturma hedefi olmuştur. 2000 krizinden bu yana yüzde 6.5 oranında belirlenen faiz dışı fazla hedefinin 2008 başında yüzde 3.5 oranına düşürülmesi, özellikle küresel durgunluğun yaşandığı bu dönemde bu durgunluğun etkilerinin reel sektöre yansımaları mümkün olduğunca azaltmaya yönelik bir uygulama olması açısından önem taşır.²³⁸ Sıkı maliye politikaların bir miktar gevşetilmesi ve özellikle daralan sektörlerde artan işsizliğin azaltılması için genişletici vergi teşviklerinin uygulanması işsizlikle mücadele ve reel sektörün canlı tutulması açısından önem taşımaktadır. Mali genişlemenin yaratacağı baskıyı azaltmak için maliye politikasında şeffaflığın artırılması, maliye politikasının yürütülmesi ile hükümet arasında mesafe konulması, mali kural uygulanması gibi yollar kullanılabilir.²³⁹ 2009 yılında ise mali disiplin hedefi devam etmekle birlikte krizin reel piyasalar üzerindeki etkilerine karşılık özellikle kamu yatırım harcamalarının artırılması planlandı.

Mali ve ekonomik kriz yaşamış oldukça çok sayıda ülke vardır. Ülke ekonomilerinde meydana gelen daralmanın boyutları ise ekonomik ve politik sınırlamalara bağlı olarak farklılık göstermektedir. Krizlerden bugüne önemli çıkarımlar aşağıdaki gibidir:²⁴⁰

-Mali krize başarıyla cevap verebilmek sürdürülebilir büyüme ile mümkündür.

²³⁷Filiz Giray, **Küreselleşme Sürecinde Kamu Maliyesi ve Küresel Ekonomik Kriz**, Güncel Mali Konular, Ed. Nihat Edizdoğan, Dora Yayıncılık, Bursa, 2009, s. 74

²³⁸Altay, Şimşek, **Küresel Kriz Ortamında Türkiye'de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi**, s. 19

²³⁹İhsan Günaydın, Levent Yahya Eser, "Bağımsız Maliye Politikası Kurulu Uygulanabilir mi?", **Maliye Dergisi**, Sayı:163, Ankara, 2012, s. 38

²⁴⁰Birol Karakurt, "Küresel Mali Krizi Önlemede Maliye Politikasının Rolü Ve Türkiye'nin Krize Maliye Politikası Cevabı", **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 2, 2010, s. 169

-Mali krizin çözümü daima makroekonomik problemlerin çözümüne örnek teşkil etmiştir.

-Mali kriz firmalar ve hane halkının üzerine yayılmışsa mali teşvikler oldukça yararlıdır.

-Maliye politikası(mali canlandırma) cevabı, krizin belli özelliklerini dikkate alarak oluşturulmuşsa toplam talep üzerinde oldukça etkilidir.

Kısa dönemli uyarıcıların en iyi etkiyi gösterdiğini belirlemek daima zordur. Pek çok ekonomist iradi maliye politikasının, en iyi politika aracı olmadığını bazı argümanlar dahilinde ortaya koymuşlardır. “Tüketicilere bir süreliğine para vermenin (gelirdeki bir artışın) yalnızca tüketimde ilave geçici artışa yol açabilir. Diğer bir ifadeyle, bir ya da üç aylık vergi indirimi gibi kısa süreli uyarıcılar, ekonomiyi zıplattırmayacaktır. Fakat ev ve yüksek enerji fiyatları aşağı çekilerek mali krizin etkisi azaltılabilir. Üstelik, geçici indirimlerin gelir ve istihdam artışı sağlama beklentisi de düşüktür. Buna karşın maliye politikası, otomatik stabilizatörlere odaklanmalı ve uzun dönemde daha sürekli mali değişimler ekonominin uzun dönemli büyümesini pozitif etkilemelidir.

Bu önlemler alınırken kural dahilinde uygulamaların yapılması, Anayasal İktisat ile bağdaşmaktadır. Hem mali disiplinin sağlanması hem de krizle mücadelede uygulanacak politikaların yasal bir tabana oturtulmuş olması Ekonomik Anayasa niteliği taşımaktadır. Bu da Anayasal İktisat sürecini 2008 krizinden önce Türkiye ekonomisinde 2003 yılında alınan mali istikrar tedbirleri ile birlikte etkin olarak uygulanmaya başlandığını göstermektedir.

2008 küresel krizi başlangıcında, devamında ve sonrasında uygulanan para politikalarının maliye politikası açısından önemi, kamunun mali disiplin ve bütçe kapsamında borçlanma politikalarının belirlenmesi ve uygulanması açısından önemlidir. Özellikle açık piyasa işlemleri, hem Hazine ihalelerinde finans piyasasındaki kurumların Hazine'nin borçlanma araçlarını alması sürecinde hem de daha sonra uygulanacak finansal kurumlar arasındaki enstrümanların aktarılmasında ve dengelenmesinde önemlidir. Merkez Bankası krizle birlikte ekonomik durgunluğun yaşanmasına bağlı olarak faiz oranlarında da indirime gitmiş ancak küresel piyasalardaki döviz dalgalanmaları ek önlemlerin alınmasını da zorunlu hale getirmiştir. TCMB'nin finansal kriz döneminde, yurtiçi talebin

canlandırılmasının dışında, hassasiyetle üzerinde durduğu bir başka konu yurtiçi döviz piyasalarının sağlıklı çalışmasıdır. Nitekim 2008 Eylül ayından itibaren uluslararası piyasalarda yaşanan finansal panikle birlikte, gelişmekte olan ülkelerde yabancı sermaye girişlerindeki azalmanın ortaya çıkardığı döviz kıtlığı, bu ülkelerde döviz piyasalarında likidite sıkıntısının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Türkiye de özellikle 2008 Eylül ayından 2009 Haziran ayına kadar görülen yoğun sermaye çıkışlarıyla, döviz piyasalarında likidite sıkıntısı yaşayan ülkelerden olmuştur. TCMB ülkede döviz sıkıntısı yaşanmaması için doğrudan ve dolaylı müdahalelerde bulunarak, döviz piyasalarının sağlıklı işlemesine çalışmıştır. TCMB 14 Nisan 2010 tarihinde yayımladığı çıkış stratejisinin temel amacını, “küresel kriz sırasında alınan önlemleri geri alma” ve “para politikalarını normalleştirme operasyonları” şeklinde özetlemiştir. Bununla birlikte, ülkemizde çıkış stratejisinin temkinli, zamana yayılan ve finansal istikrarı gözeten bir nitelikte gerçekleştirileceği ifade edilmiştir. Bu doğrultuda ilk olarak gecelik faiz oranı yerine, 1 hafta vadeli repo ihale faiz oranının politika faiz oranı olarak belirlenmesine karar verilmiştir. Bunun yanında TCMB’ye daha geniş bir politika esnekliği yaratacak şekilde zorunlu karşılık oranı aracı da daha aktif olarak kullanılmaya başlanmış ve faiz koridoru aracı kullanılmaya başlamıştır.

2011 yılının ikinci yarısında uygulanan para politikasının ortaya çıkardığı sonuçlara göre Türk lirasında gözlenen belirgin değer kaybı, özellikle temel mal fiyatlarına yansiyarak, tüketici enflasyonunda artışa neden olmuştur. Buna ek olarak, yılın son çeyreğinde enerji fiyat ayarlamaları ve özel tüketim vergisi (ÖTV) oranlarındaki yükseliş neticesinde, yılsonunda yıllık tüketici enflasyonu önceki yıla kıyasla 4 puanlık bir artışla %10,45 olarak gerçekleşmiştir. Bu durum temel hedef olan fiyat istikrarında, enflasyonun beklentileri aşmasına neden olmuştur. Bir başka hedef olan kredi talebinin düşürülmesi hususunda, TCMB’nin 2010 yılı ikinci yarısından itibaren, yurtiçi kredi hacmini daraltmaya yönelik uyguladığı politikalar, yılın ilk yarısında etkisini tam olarak göstermese de, Haziran ayından itibaren bu amaca ulaşıldığı belirgin şekilde görülmektedir. BDDK’nın taşıt ve konut kredileri haricinde kalan diğer tüketici kredilerine yönelik olarak aldığı tedbirler kredi hacminin daraltılmasında etkin rol oynamıştır. Yılsonuna doğru, özellikle Ekim ayında faiz koridorunun genişletilmesi ve likidite

koşullarının sıkılaştırılmasının da kredi faizleri üzerinde etkili olduğu görülmüştür. 2011 yılında yabancı sermayede azalış şeklinde ortaya çıkan seyir daha sonraki süreçte döviz kuru yukarı yönlü eğilim göstermeye başlamış ve TCMB' nin döviz piyasasına yaptığı müdahalelerle başlangıçta çok fazla dalgalanma göstermemiş ancak 2013 yılının sonuna doğru kurdaki aşırı artış sonucu politika faizinin, faiz koridorunun ve kredi faizlerinin yükseltilmesiyle enflasyonist baskı yaşanmaya başlanmıştır.²⁴¹

Para Kurulu'nun özellikle faiz ve krediyle ilgili düzenlemeleri yaparken almış olduğu kararlar Kurul'un kurala tabi uygulamaları şeklinde ortaya çıkmasından dolayı hem Anayasal İktisat açısından hem de ekonomik anayasa açısından bu uygulamaların gerçekleştirildiğini gözler önüne sermektedir.

3.2. MAYIS 2010 MALİ KURAL KANUN TASARISI: KAPSAMI, AMAÇLARI VE BİLEŞENLERİ

Örtük Mali Kuraldan, açık mali kural uygulamasına geçilmesi amaçlanmıştır. Mayıs 2010'da hükümet tarafından hazırlanan Mali Kural Yasa Tasarısı'nın kapsamına bakacak olursak **Genel yönetim**; Merkezi Yönetim, Sosyal Güvenlik Kurumu, Mahalli İdareler, Döner Sermayeli İşletmeler, İşsizlik Sigortası Fonu ve **Kamu İktisadi Teşebbüsleri** diye iki gruba ayrılmaktadır. Bu yasa tasarısıyla getirilen mali kural uygulamasının amaçları ise şöyle sıralanabilir²⁴²:

- ✓ Kamu maliyesi politikalarına uzun vadeli öngörülebilirlik getirmek
- ✓ Ekonomide güven ve istikrarı güçlendirmek
- ✓ Artan kredibilityle beraber risk priminin düşmesini sağlayarak kamu borçlanma maliyetini azaltmak
- ✓ Ekonomi politikalarına uzun vadeli perspektif getirerek mevduat ve kredi vadelerinin uzamasını sağlamak
- ✓ Kamunun uzun vadede finansman ihtiyacını netleştirerek özel sektörün daha uzun vadeli ve daha düşük maliyetli kaynaklara ulaşmasını sağlamak

²⁴¹Alpaslan Serel ve Musa Bayır, "2008 Finansal Krizinde Para Politikası Uygulamaları: Türkiye" Örneği, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 19, 2013, s. 70

²⁴² www.alomaliye.com/2010/mali_kural_kanun_tasarisi.doc (Erişim Tarihi : 20.05.2014)

- ✓ Mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirmek

KİT'ler mali kural uygulaması içinde ancak mali kural formülü kapsamı dışında yer almaktadır. 2011 yılından itibaren ekonomide yeni çıpa olarak uygulanacak olan mali kuralın formülü genel yönetimi kapsamaktadır.

Mali kuralın bütçe açığı ve reel ekonomik büyüme olmak üzere iki bileşeni vardır. Genel yönetim bütçe açığının GSYH'ye oranı, bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYH'ye oranına, genel yönetim açık uyarlaması eklenmesiyle elde edilen değeri aşamaz. Tasarıda açıklanan denklemler şu şekildedir²⁴³:

$$\text{Bütçe Açığı/GSYH} \leq \text{Bütçe Açığı}(t-1) + \text{Genel Yönetim açık uyarlaması}$$

Genel Yönetim Açık Uyarlaması: Açık Etkisi + Konjonktürel Etki

$$\text{Açık Etkisi} = -0,33 * (\text{Genel Yönetim Bütçe Dengesi}(t-1) - 1)$$

* Uzun dönemli bütçe açığı hedefi “yüzde 1”dir.

$$\text{Konjonktürel Etki} = -0,33 * (\text{Reel Büyüme Oranı}(t) - 5)$$

* Eşik büyüme oranı “yüzde 5”dir.

Uzun vadeli bütçe açığı hedefi olan yüzde 1'e ulaşılmasını sağlayan yani en hızlı mali uyumu sağlayan katsayı 0,33 olarak hesaplanmıştır.

$$\Delta a = -0,33 (a(t-1) - 1) - 0,33 (b - 5)$$

Δa : Genel yönetim açığının GSYH'ye oranında yapılacak uyarlama

$a(t-1)$: Bir önceki yıl genel yönetim bütçe açığı/GSYH

b : Reel GSYH artış oranı

Açık Etkisi (-0,33 (a(t-1) - 1)) : Bütçe açığımızın yüzde 4 olduğu bir durumda ertesi yıl ne kadarlık bir bütçe açığı hedeflememiz gerektiğini göstermektedir.

$$a(t-1)'in 4 olduğunu varsayarsak; -0,33 (4 - 1) = 1$$

Bütçe açığını yüzde 4'ten yüzde 1'e ulaştırken, bir sonraki yıl aradaki farkın 1/3'ü kadar bir uyarlama yapıyoruz. Yani 4 ile 1 arasında 3 puan var, o 3 puanın 1/3'ü 1'e eşit oluyor. Dolayısıyla yüzde 4 açık verdiğimiz yılın ertesi yılı, bu açığın 3'e indirilmesi gerekiyor.

²⁴³ www.alomaliye.com/2010/mali_kural_kanun_tasarisi.doc (Erişim Tarihi : 20.05.2014)

Konjonktürel Etki (-0,33 (b – 5)) : Ekonomik döngüleri telafi etmeye yönelik olarak bütçe açığı verilecektir.

$$b'nin 8 olduğunu varsayarsak; -0,33 (8 – 5) = 1$$

Türkiye bir yıl yüzde 8 büyüdüğü zaman, bu büyüme rakamı eşik büyüme oranından yüzde 3 fazladır. Bunun 1/3'ü 1'e eşittir. Bu durumda bütçede yüzde 1'lik fazla verilecektir. Diğer taraftan ekonomi yüzde 2 büyürse bu yılda eşik büyüme oranından 3 puan aşağıda olduğu için bunun 1/3'ü kadar, yani yüzde 1'lik daha fazla bütçe açığı verilecektir.

Yani $a(t-1)=4$ ve $b=8$ ise;

$$\begin{aligned}\Delta a &= -0,33 (4 - 1) - 0,33 (8 - 5) \\ &= -2\end{aligned}$$

Bütçe açığının, önceki yıla göre 2 puan azaltılması hedeflenmelidir. Bu varsayım gösteriyor ki reel büyüme oranı eşik büyüme oranından ne kadar fazla olursa bütçe açığının, uzun vadeli bütçe açığı hedefi olan “yüzde 1”e uyumunu daha kolay sağlayabiliriz.

Bu yasa tasarısıyla belirlenen parametre ve denklemler kapsamında hareket edilerek mali kuralın özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz²⁴⁴:

- ✓ **Mali kural, orta, uzun vadede kamu açığının GSYH'ye oranının yüzde 1 olması çerçevesinde uygulanacaktır.**
- ✓ Mali kural uygulaması yapılırken OVP ve OVMP'de mali kurala göre hesaplanan 3 yıllık genel yönetim açık tavanı belirlenecektir.
- ✓ Sapma olup olmadığı, o yıl gerçekleşen genel yönetim bütçe açığının GSYH'ye oranı ile kesin tavan mukayese edilerek yapılacaktır.
- ✓ Genel yönetime ilişkin mali veriler üçer aylık ve yıllık olarak Maliye Bakanlığı tarafından Mali Kural İzleme Raporu ile kamuoyuna açıklanacaktır.
- ✓ Kamu İktisadi Teşebbüslerine ilişkin mali veriler üçer aylık ve yıllık olarak Hazine Müsteşarlığı tarafından kamuoyuna açıklanacaktır.
- ✓ Yıllık gerçekleştirmelere ilişkin Mali Kural İzleme Raporunda yer alan verilerin değerlendirilmesi Sayıştay tarafından yapılacaktır.
- ✓ Döner sermayeli işletmelerin bütçelerinin denk olması sağlanacaktır.

²⁴⁴ www.alomaliye.com/2010/mali_kural_kanun_tasarisi.doc (Erişim Tarihi : 20.05.2014)

- ✓ Mahalli idarelerin borçlanmaları yatırım projelerinin finansmanı ile sınırlı tutulacaktır.
- ✓ Kamu İktisadi Teşebbüslerinin toplamda borçlanma gereği olmayacaktır.
- ✓ Özel gelir – özel ödenek uygulaması yapılmayacaktır.
- ✓ Mahsup ve terkin işlemlerinin bütçeleştirilmesi esası getirilmektedir.
- ✓ Mahalli idarelerin limiti aşan iç borçlanmalarında, İçişleri Bakanlığının yanısıra Hazine Müsteşarlığının da uygun görüşü aranacaktır.
- ✓ Mahalli idarelerin dış borçlanma limitindeki istisnalar sınırlandırılacaktır.
- ✓ Mali kuralın özel bir yaptırımını yoktur.
- ✓ Ancak kredibilite kaybı mali kuralın hükümetler üzerindeki yaptırım unsuru olacaktır.

Maliye Bakanlığı, genel yönetime ilişkin mali verileri 3'er aylık ve yıllık dönemlerde "Mali Kural İzleme Raporu" ile kamuoyuna açıklayacaktır. Bu raporda yer alan bilgilerin doğruluğu, güvenilirliği ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından değerlendirilmesi Sayıştay tarafından yapılacaktır. Böylelikle Sayıştay, mali kural uygulamasında denetim fonksiyonunu yerine getirecektir. Ancak ülkemizdeki mali kural uygulamasında kurala uyulmadığı durumda her hangi bir yaptırım ya da ceza öngörülmemiştir. Tasarıda ayrıca, yükümlülüklerini yerine getirmeyen sorumlu birim yöneticilerine uygulanacak yaptırıma ilişkin bir düzenlemeye de yer verilmiştir. Buna göre, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden, mali istatistiklere esas verileri süresinde göndermeyenler ile hata ve noksanlıklarını gidermeyenlerin, hesapların derlenmesi ve gönderilmesinden sorumlu birim yöneticilerine, Maliye Bakanlığı'nın talebi üzerine ilgili kamu idaresinin üst yöneticileri tarafından her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamı tutarında idari para cezası verilecektir.²⁴⁵

Ülke uygulamaları incelendiğinde, kamu mali yönetimi alanında yapılan reform sonrasında hayata geçirilen mali kural uygulamalarının daha başarılı olduğu görülmektedir. Birçok ülkede mali kural uygulamasına geniş kapsamlı reform uygulamaları sonrasında geçilmiştir. Bu nedenle, mali kuralların mali konsolidasyon

²⁴⁵ Nergis Bayar, **Mali Kurallar ve Mali Disiplin**, 2. Maliye Uzmanları Sempozyumu, 19.04.2011, www.sgb.gov.tr/.../Maliye%20Uzmanlari%20Egitim%20Sunumları/Mali.. (Erişim Tarihi: 20.05.2014)

sağlandıktan sonra uygulamaya konulması halinde beklenenden daha etkili olduğu gözlenmiştir. Mali kurallar, hükümetleri güçlü maliye politikası uygulamaları gerçekleştirmeye zorlayarak iyi sonuçlar elde edilmesini sağlar. Uluslararası deneyimler göstermiştir ki, bir mali kural ne kadar mükemmel tasarlanırsa tasarlanınsın, hükümetler ve halk tarafından tamamen benimsenmedikçe ve uygulanmadıkça tek başına güçlü bir mali performans göstermesi mümkün değildir. Yani mali kuralın temeli siyasi taahhütlere dayanmaktadır. Ayrıca belirtmemiz gerekir ki; mali kuralın sağlam bir düzenlemeye bağlanması önemlidir. Daha da önemlisi, bu kuralların uygulamaya geçince yansıyor yansımadığıdır. Bunun sağlanması çok da kolay değildir. Bunun için, bazı ek tedbirlerin alınması gerekebilmektedir.

SONUÇ

Anayasal İktisat yaklaşımının temelini oluşturan James Buchanan ve Gordon Tullock gibi iktisatçıların ortaya koyduğu Kamu Tercih Teorisi piyasaların aksak rekabet halinde olmasından dolayı üretim ve bölüşümde etkinliğin sağlanamamasından dolayı toplumsal refahı arttırmak için devlete (bürokrat ve politikacılar) aktif rol biçmişlerdir. Kamu Tercih Teorisi açısından kamusal mal üretiminin piyasa malı üretimindeki gibi arz talep koşulları altında yapılacağı varsayımı geçerlidir. Bu sebeple Kamu Tercih Teorisi'nin disiplinler arası bir çalışma sahası vardır. Bu saha kendi içinde üç parçalı bir hal almıştır: Siyaset Bilimi (Politika) – Ekonomi – Hukuk. Kamu Tercih piyasa dışı karar alma sürecinin sonuçlarından çok politik süreçte işleyen kurumsal yapıyı inceler. Kamu Tercih bireysel çıkarları önemser. Bireysel çıkarlar baskın olduğundan bireysel çıkarlardan toplumsal çıkarlara ulaşmanın güçlüğüne dikkat çekilmiştir. Daha açık bir ifadeyle, sosyal çıkar bireylerden bağımsız örgütlerin kararlaştırdığı objektif değerlendirme değildir, sübjektif içerikli bir konudur. Bu nedenle Kamu Tercih teorisyenleri tarafından sosyal refah, bireylerin refahlarının toplamından meydana gelen bir fonksiyon olarak tanımlanmıştır.

Kamu Tercih Teorisi, Anayasal İktisat'ın teorik temellerini oluşturmaktadır. Anayasal İktisat'ı daha iyi anlayabilmek adına öncelikle kısaca **hukuk ve iktisat disiplinleri arasındaki ilişkiye** atıfta bulunmak yerinde olacaktır.

Hukuk ve iktisat yaklaşımında temelde iki konu üzerinde analizler yapılmaya çalışılmaktadır. Birincisi pozitif boyutu olan hukuk kurallarının ekonomik analizi (mevcut hukuk kurallarının fayda maliyet analizleri yapılmaktadır), diğeri normatif boyutu olan ekonomik hayata müdahale edecek hukuk kuralların analizidir.

Hukuk ve İktisat Yaklaşımı'nın temel kavramlarının başında **Fayda Esası** gelmektedir. Bireyler kendilerine haz veren şeyleri isterken elem veren şeylerden kaçınacaktır. İşte hukukun temel vazifesi de faydacılık felsefesine göre toplumsal mutluluğu maksimize etmektir. Ayrıca hukuk ve iktisat yaklaşımında bireylerin rasyonel olduğu kabul edilmektedir. Çünkü bir bakıma bu fayda esasının doğal bir sonucu olarak karşımıza özel çıkar maksimizasyonu olan **Rasyonalite Esası** çıkmaktadır. Bireyler herhangi bir hukuksal düzenleme karşısında rasyonel

davranarak kendilerine en uygun ekonomik şartlarda faaliyetlerini gerçekleştireceklerdir. **Fiyat Esası**, bireylerin yapılan hukuki düzenlemeler neticesinde bazı ekonomik faaliyetleri gerçekleştirip gerçekleştirmeyeceklerine karar verirken fiyat teorisi çerçevesinde bir değerlendirme yaparak karar vermeleri ile alakalı bir kavramdır. Nasıl ki fiyat, malların arz ve talebinde değişikliğe neden oluyorsa, benzer olarak ekonomik faaliyetlerin yapılıp yapılmayacağı konusunda da ciddi etki alanına sahiptir. Hukuk ve İktisat Yaklaşımı'ndaki **Ekonomik Etkinlik Esası**, Kaldor – Hicks etkinlik analizi ile alakalıdır. Yapılan bir hukuki düzenleme toplumun genel refahında bir artışa neden oluyorsa etkindir, tersi durumda etkin değildir.

Anayasal İktisat'ın kurucularından olan James Buchanan'a göre Anayasal İktisat'ın üç temel varsayımı vardır. Bunlar "metodolojik bireysellik", "homo economicus" ve "mübadelecilik" şeklinde sıralanır. Metodolojik bireysellik ferdiyetçilik olarak da bilinir, sadece bireylerin seçim yapabildiğini ve davranış sergileyebildiğini savunur. Homo economicus ise rasyonel insan demektir. Bireyler tüm kararlarında faydalarını maksimize etmeye çalışır. Catallaxy dediğimiz varsayıma göre, bireyler piyasa işleyişinde fiyat mekanizmasıyla nasıl bir değişim ilişkisi içindeyse kamusal mal ve hizmetlere olan taleplerini dile getirirken de bu kez politikalar aracılığıyla kendilerini değişim ilişkisi içinde bulurlar. Politik arenada da bireysel çıkarlar mevcuttur. Bireysel çıkarların olmadığı yerde toplumsal çıkarlardan söz edilemez. Bu da ekonomik istikrarın oluşması açısından önemlidir.

Ekonomik istikrar **mali ve parasal (finansal) istikrar** şeklinde iki açıdan ele alınabilir. Parasal istikrarın kendi içinde "enflasyon" ve "Merkez Bankası Bağımsızlığı" şeklinde iki ayağı vardır. Parasal istikrar, ekonomik karar birimlerinin tüketim, yatırım ve tasarruf kararlarında dikkate almaya gerek duymayacakları ölçüde, düşük düzeylerde sürdürülen bir enflasyon oranı şeklinde ifade edilmektedir. **Merkez Bankası Bağımsızlığı**, Merkez Bankası'nın kurumsal anlamda bağımsızlığı politik müdahalelere maruz kalmadan para politikasının uygulayabilmesini kapsar. Ayrıca Merkez Bankası'nın mali ve idari açıdan özerk olması da bağımsızlığının bir diğer ölçüsüdür. Fiyat istikrarının sağlanmasında sorumlu tek otorite olabilmesi için yasal bir görevlendirmenin olması gerekmektedir. **Mali istikrar**, kamu gelirleri ile giderlerinin başka kaynaklara

başvurmadan birbirini dengelemesi durumudur. Bütçe açığı, kamu gelirleri ile kamu giderleri arasındaki fark olarak tanımlanabilir. Kamu açıkları mali istikrarı bozucu etkiler yaratmaktadır.

İster gelişmiş ister gelişmekte olan ülke ekonomileri incelendiği zaman mali ve parasal istikrarın zaman zaman dalgalandığı görülmektedir. 1929 Dünya Ekonomik Buhranı'ndan bu yana hem dünya ekonomisinde hem de bölgesel ekonomik yapılarda ortaya çıkan krizler belirli bir bölgede veya ekonomide başlasa bile domino etkisi ile tüm dünya genelinde istikrarsızlıkları beraberinde getirmektedir. Ekonomide meydana gelen konjonktürel dalgalanmalarla ilgili kuramların tarihçesine baktığımızda 19. yüzyıl boyunca ve 20. yüzyılda pek çok ekonomistin ekonomik ve ekonomik olmayan nedenlere bağlı olarak kuramsal yaklaşımlarda bulunduğunu görürüz. Bu yaklaşımlarda dalgalanmalar, parasal ögelerdeki veya mal piyasasındaki değişmelere bağlı olarak ele alınmıştır. Mal piyasasındaki değişikliklerin uygulanacak maliye politikaları sonucunda yaratılacak çarpan ve hızlandırıcı etkisi ile gerçekleşeceği kabul edilirken, parasal değişimlerde daha çok para arzının esnekliği, faiz oranları, fiyatlar ve para hacmi üzerinden hareket edilmiştir. Ancak tüm ekonomistlerin konjonktürel kuramlarda ortak görüşe sahip oldukları nokta, konjonktürel dalgalanmalarının temel nedenlerinin reel ögelere bağlı olmasıdır.

Ortaya çıkan istikrarsızlıklar hükümetleri kısa ve uzun vadede alınacak tedbirlerin bir bileşkesi olan ekonomik istikrar programlarına götürmektedir. Alınan pek çok tedbir bazen piyasa ekonomisi koşullarında yetersiz kalmış bazen de kullanılan amaç ve araç uyumsuzluğundan dolayı uygulanamadan ortadan kaldırılmıştır. Bu nedenle ekonomik istikrarsızlık süreçlerinde alınacak iktisadi kararların bir gözetim altında uygulanması, yasalar ve anayasaya uygun bir şekilde istikrarsızlığın giderilmesi amacıyla kullanılması Anayasal İktisat oluşumunun ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Türkiye ekonomisi dünyada yaşanan ekonomik krizlerin iç piyasaya yansımalarını ve ekonominin yapısal sorunlarının doğurduğu olumsuz sonuçları 1980 yılından günümüze kadar ortaya çıkan ekonomik istikrarsızlıklarla yaşamıştır. Özellikle Türkiye'nin ekonomik yapısında değişiklik yaratan 24 Ocak 1980 istikrar tedbirlerinin temelinde ihracata yönelik büyüme ve bununla birlikte para, döviz ve

maliye politikalarının koordineli olarak işletilmesini sağlayacak politika zinciri vardır. Reel devalüasyonlar ve mali desteklerle dışsatımın artırılması, bu alanda atılan ilk adım olmuştur. öncelikle fiyatların idari kararlarla belirlenmesi ve uygulanması en aza indirilmiş ve böylece ikili fiyat yapısının oluşması önlenmiştir. Fiyat Kontrol Komitesi kaldırılmış, temel mal ve hizmet kapsamı daraltılmış, K.İ.T.'ler temel mal ve hizmet kapsamı dışındaki ürün fiyatlarının saptanmasında serbest bırakılmışlardır. Destekleme alımlarına tabi tarım ürünlerinin sayısı azaltılmış, tasarrufların artırılması ve mali sisteme çekilebilmesi için faizlerin gerçekçi düzeye yükseltilmesi benimsenmiş ve Türk parasının gerçek değerinin üzerinde belirlenmesi uygulamasına son verilmiştir.

24 Ocak İstikrar programı öncelikle enflasyon ve ödemeler dengesi güçlükleri ile mücadele etmek amacıyla hazırlanmış bir tedbirler paketi olarak sunulsa da uzun ve kısa vadeli amaçlarının çokluğu ile karakterize edilmektedir. Enflasyonu önlemek için para arzının kontrol altında tutulması, devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılması ve ekonomide arz talep dengesinin piyasaların işleyişine bırakılması gerekmektedir. Böyle bir serbest piyasa koşulu altında hareket ettiğimize göre uygulamaya konulan 24 Ocak kararları Anayasal İktisat Yaklaşımı'na da uygun gözükmektedir. Çünkü Anayasal İktisatçılar açısından da devletin ekonomiye müdahalesi minimize edilmeli ve devlet bir hakem rolü üstlenmelidir. Devlet piyasa aktörlerince piyasa koşullarında cereyan edecek işlemleri oyun olarak kabul edersek, bu oyunun kurallarını koyan ve oyunun kurallara uygun olarak oynanıp oynanmadığını kontrol eden bir regülasyon mercii olarak ekonomik sistemdeki yerini almalıdır.

1990'ların başlarında kamu açıklarının giderek büyümesi ve buna bağlı olarak ihraç edilen yüksek faizli kamu menkul kıymetleri, mali piyasalar üzerinde önemli bir baskı meydana getirmiş ve bu dönemde bankalar, kamu borçlarının en önemli alıcısı konumuna gelmişlerdir. Yurt içi tasarrufların büyük bir bölümü bankalar aracılığıyla kamu açıklarının kapatılmasında kullanılmış, yurt içi tasarrufların yeterli olmadığı durumlarda bankalar yurt dışından dövizle borçlanarak dövizlerini Türk lirasına çevirip hazine ihalelerinde yüklü teklifler önermelerde kullanmışlardır.

5 Nisan 1994 tarihinde ekonomik reform programı uygulamaya konmuştur. Programın amacı kısa vadede enflasyonu düşürüp, mali piyasalarda ve döviz

kurlarında dengeyi sağlamayı, orta vadede ise mali piyasalardaki istikrarsızlığın temel nedeni olan yüksek kamu açıklarına ve dış açığa, kalıcı ve köklü çözümler getirerek uzun vadede sürdürülebilir bir büyüme sağlamak olmuştur. Programla birlikte, Merkez Bankası ile Hazine ve diğer kamu kuruluşları arasında var olan kredi ilişkisi yeniden düzenlenmiştir.

5 Nisan kararları para, maliye ve kur politikalarının yanında gelirler politikasının da uygulandığı politikalarlardır. Bu uygulamalar gerçekleştirilirken vergi oranlarındaki artışla bütçenin disipline edilmeye çalışılması, Para Kurulu uygulamasıyla da para ve döviz piyasalarında istikrarın hedeflenmesi Anayasal İktisat Yaklaşımı'na da uygun gözükmektedir.

1997 yılı ikinci yarısında Doğu ve Güneydoğu Asya ülkelerinde başlayan ekonomik durgunluk ve ardından gelen ekonomik daralma, bölgesel düzeyde kalmayıp izleyen yıl derinleşerek yaygınlaşmıştır. 1998 yılı geldiğinde ekonomik bunalım Rusya ve Brezilya'yı da etkisi altına almış, özellikle Rusya yoluyla bunalım Türkiye'de kendini hissettirmiştir. Aralık 1999'da ekonominin geneli üzerinde sıkı maliye politikası uygulayarak bütçe içerisinde yer alan faiz dışı fazlanın arttırılması, finansal sektörde yapısal düzenlemelerin yapılması, özelleştirmenin hızlandırılması, enflasyon hedefi ile uyumlu gelirler politikasının oluşturulması şeklinde düzenleyici önlemler alınmıştır.

2000'li yıllara girerken Türkiye, büyüme hızlarında gözlenen gerilemelerin de etkisiyle kronik enflasyon sürecini kıramamış, kamu iç borç sorunu ağırlaşmış, bankacılık sektörü kırılganlaşmış, artan işsizlik ve gelir dağılımı bozukluğu gibi sorunları olan bir ülke kimliğine bürünmüştür. İç borç dinamiğinin ciddi bir bozulma eğilimi içine girmiş olması ve bunu düzeltmek için sıkı bir maliye politikası izlemenin yeterli olamayacağı kaygısından hareketle, güçlü bir dış mali destek sağlayacak istikrar programı uygulama düşüncesi ekonomi yönetimince benimsenmiştir. Bu programın üç ana unsuru bulunmaktaydı. Birincisi; kamu sektörü finansman açıklarının düşürülmesi, ikincisi; tarım, özelleştirme ve sosyal güvenlik kesimlerine yönelik yapısal uyum reformlarının yapılması, üçüncüsü ise önceden belirlenmiş bir sürünen sabit kur politikasıyla döviz kurlarının saptanmasıdır.

Yabancı yatırımcıların piyasadan çekilmesi ve döviz taleplerini arttırmaları sonucu faiz oranları daha da yükselmeye başladı. Merkez Bankası, kriz haftasına (24

Kasım) kadar stand-by anlaşmasına bağlı kalmak adına piyasaya likidite vermeyi reddetmiş; ancak daha sonra, sermaye çıkışlarının parasal taban üzerinde yarattığı baskıyı hafifletmek için bu tutumundan vazgeçmiştir. Kasım 2000 krizinde de mali kesimde başlayan sarsıntı kısa süre sonra reel kesimi de derinden etkilemeye başladı. Piyasada ortaya çıkan faiz dalgalanmaları talep canlılığını birdenbire kesiverdi. Talepte ortaya çıkan bu ani kısılma, reel kesimin satışlarının daralmasına ve dolayısıyla stokların hızla yükselmeye başlamasına yol açtı. Sonuçta da bankaların bazıları battı, batmayanları ise büyük darbe aldı ve ekonomide çöküntü ortaya çıktı, ekonomiyeye büyük maliyetler yüklendi

Ocak ayından itibaren gecelik faizlerin Interbank piyasasında düşmesiyle birlikte dış kredilerin kesilmesi üzerine Şubat ayı itibariyle Türkiye’de sermaye kaçıışı çok hızlı artmaya başladı. Piyasalardaki mali çöküş ve bankalardaki batık krediler üretim ve tüketimi azaltmaya başlamış, işsizlik çok hızlı artış göstermişti. Kamu harcamalarının kontrol altına alınması ve tasarrufların arttırılabilmesi için gerekli uygulamalar düzenlenmeye çalışılmıştır. Mali yapının güçlendirilmesi için bütçe içi ve bütçe dışı fonların birkaçı dışında tümünün tasfiye edilmiştir.

Ancak bankacılık sisteminin işlem ve sermaye yapısındaki aksaklıklar finansal istikrarsızlığı da ortaya çıkarmaya başlayınca Şubat 2001’de yapısal düzenlemelerin ön plana çıktığı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulanmaya başlandı. Özellikle programın Merkez Bankası’nın esnek kur sistemine geçişi ve kamu ekonomisi açısından da mali disiplin sürecini işler hale getirmesi Anayasal İktisat’ı bu istikrar tedbirlerinde sorgulamayı zorunlu hale getirmiştir.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı kapsamında borçlanma politikası kamu kesimi net borç stoğunun GSMH ya oranı üzerinden belirlenmeye çalışılmıştır. Hazine tarafından ihraç edilen iç borç senetlerinin Hazine’nin borç stoğunu önemli ölçüde arttırmasına ve Hazine’nin kamu ve fon bankalarının borç yükünü üstlenmesine neden olmuştur. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’nda dalgalı kur politikasının benimsenmesi ve buna bağlı olarak kurun para politikasıyla desteklenmesi, piyasanın serbest işleyişine müdahale edilmemesi açısından Anayasal İktisat’ın uygulama kurallarına uygun görülmektedir. Özellikle kurda Merkez Bankası’nın müdahaleleri gerekli görüldüğü anda bir düzenleyici sıfatıyla yaparak hakem rolü üstlenmesi, tüketim anında alınan vergilerin oranlarında yapılan

düzenlemeyle de talebin kısılmaya çalışılması ancak tüketim yapandan yine verginin tahsil edilmesi Anayasal İktisat'ın çizdiği devletin rolüne uygun düşmektedir.

Makro ekonomik açıdan bakıldığında 2008 krizi büyük ölçüde Mortgage kredileriyle ucu bucağı belli olmayan türev ürünler bileşiminin yarattığı bir krizdir. Krizin bu kadar geniş alanlara yayılması ise her şeyden önce gelişmekte olan ülkelere yönelik sıcak paranın çekilmesidir. Bu daralmalar sonucunda tam anlamıyla küresel bir kriz ortaya çıkmıştır. Küresel krizin Türkiye ekonomisine yansımaları ise özellikle reel sektörde yaşanan üretim daralmaları ve özel kesim dış borçlarındaki hızlı artışlar ile kendini göstermektedir. Daha önceki krizlerden farklı olarak bu kriz finansal piyasalardan ziyade reel ekonomi ile ilişkilidir. Küresel kriz ortamında Türkiye ekonomisinde temel sorun düşük büyüme hızıdır.

2008 küresel krizi başlangıcında, devamında ve sonrasında uygulanan para politikalarının maliye politikası açısından önemi, kamunun mali disiplin ve bütçe kapsamında borçlanma politikalarının belirlenmesi ve uygulanması açısından önemlidir. Özellikle açık piyasa işlemleri, hem Hazine ihalelerinde finans piyasasındaki kurumların Hazine'nin borçlanma araçlarını alması sürecinde hem de daha sonra uygulanacak finansal kurumlar arasındaki enstrümanların aktarılmasında ve dengelenmesinde önemlidir. Merkez Bankası krizle birlikte ekonomik durgunluğun yaşanmasına bağlı olarak faiz oranlarında da indirime gitmiş ancak küresel piyasalardaki döviz dalgalanmaları ek önlemlerin alınmasını da zorunlu hale getirmiştir. TCMB'nin finansal kriz döneminde, yurtiçi talebin canlandırılmasının dışında, hassasiyetle üzerinde durduğu bir başka konu yurtiçi döviz piyasalarının sağlıklı çalışmasıdır. Nitekim 2008 Eylül ayından itibaren uluslararası piyasalarda yaşanan finansal panikle birlikte, gelişmekte olan ülkelerde yabancı sermaye girişlerindeki azalmanın ortaya çıkardığı döviz kıtlığı, bu ülkelerde döviz piyasalarında likidite sıkıntısının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

2011 yılında yabancı sermayede azalış şeklinde ortaya çıkan seyir daha sonraki süreçte döviz kuru yukarı yönlü eğilim göstermeye başlamış ve TCMB'nin döviz piyasasına yaptığı müdahalelerle başlangıçta çok fazla dalgalanma göstermemiş ancak 2013 yılının sonuna doğru kurdaki aşırı artış sonucu politika faizinin, faiz koridorunun ve kredi faizlerinin yükseltilmesiyle enflasyonist baskı yaşanmaya başlanmıştır.

Faiz ve krediyle ilgili düzenlemelerin yapılmasıyla ilgili alınan kararlar belirli kurala tabi uygulamalar şeklinde ortaya çıkmasından dolayı hem Anayasal İktisat açısından hem de ekonomik anayasa açısından bu uygulamaların gerçekleştirildiğini gözler önüne sermektedir.

1980'den günümüze kadar Türkiye ekonomisinin yaşamış olduğu hem yapısal hem de küresel finans piyasalarının yarattığı ekonomik krizlerde farklı politikaların farklı etkilerde kullanıldığı görülmektedir. Kimi zaman maliye politikası kimi zaman para ve dış ticaret politikasına yönelik önlemler istikrar tedbirlerinin kısa ve uzun vadeli amaçları dikkate alınarak uygulamaya konulmuştur. Alınan bu önlemlerin hepsinin bir istikrar tedbiri şeklinde bir kural kapsamı içerisinde kimi zaman ülke içindeki yasal düzenlemelerle kimi zaman da IMF ile yapılan Stand By anlaşmaları çerçevesinde uygulamaya konulması kural yapısının ön planda olduğunu göstermektedir. Diğer bir ifadeyle alınan tüm istikrar tedbirleri ve burada uygulanan politikalar ile Anayasal İktisat arasında kuvvetli bir ilişkinin olduğu söylenebilir.

Son olarak Türkiye'de mali kural uygulamalarına ve Anayasal İktisat'a paralel olarak 2001 krizinden sonraki süreçte uygulamaya konulan 4749 sayılı yasa ile borçlanma politikalarında ardından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile genel olarak ağırlıklı boyutu harcama politikaları olmak üzere maliye politikalarıyla ilgili yasal düzenlemeler yapılmış ve bunlar kanunlaşmıştır. Ancak 2010 yılı Mayıs ayında hükümet tarafından hazırlanan Mali Kural Kanun Tasarısı tasarı boyutunda kalmıştır. Yasalaşamayan bu tasarının da temel hedefleri ve amaçlarını kamu maliyesi politikalarında uzun vadeli öngörülebilirlik, rasyonel açık finansman politikaları, mali disiplin, ekonomik istikrar ve güvenin tesisi şeklinde genelleştirebiliriz. Genel yönetim kapsamındaki kuruluşlar odaklı hazırlanan tasarıda Orta Vadeli Program ve Mali Planlar kilit rol oynamaktadır. "Genel yönetim kapsamındaki kuruluşlar odaklı hazırlanan" şeklinde ifade kullanmamızın nedeni Kitlerin mali kural tasarısı kapsamında olması ancak mali kural formülüne dahil olmamasıdır. Orta Vadeli Program ve Mali Planlarda mali kurala göre hesaplanan 3 yıllık genel yönetim açık tavanı belirlenecektir. Sapma olup olmadığı, o yıl gerçekleşen genel yönetim bütçe açığının GSYH'ye oranı ile kesin tavan mukayese edilerek yapılacaktır. Sapma olup olmadığı, o yıl gerçekleşen genel yönetim bütçe açığının GSYH'ye oranı ile kesin tavan mukayese edilerek yapılacaktır. Genel

yönetime ilişkin mali veriler üçer aylık ve yıllık olarak Maliye Bakanlığı tarafından Mali Kural İzleme Raporu ile kamuoyuna açıklanacaktır. Kamu İktisadi Teşebbüslerine ilişkin mali veriler üçer aylık ve yıllık olarak Hazine Müsteşarlığı tarafından kamuoyuna açıklanacaktır. Yıllık gerçekleştirmelere ilişkin Mali Kural İzleme Raporunda yer alan verilerin değerlendirilmesi Sayıştay tarafından yapılacaktır. Tasarının her ne kadar yasalaşmasa da eleştiri konusu olabilecek noktası, mali kurala uyulmadan hareket edilmesi halinde herhangi bir yaptırımın uygulanmayacak olmasıdır. Bu eksiklik birim yöneticilerinin sorumluluğuna ilişkin bir düzenlemeyle giderilmeye çalışılmıştır. Buna göre yükümlülüklerini yerine getirmeyen sorumlu birim yöneticilerine uygulanacak yaptırıma ilişkin bir düzenlemeye de yer verilmiştir. Buna göre, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden, mali istatistiklere esas verileri süresinde göndermeyenler ile hata ve noksanlıklarını gidermeyenlerin, hesapların derlenmesi ve gönderilmesinden sorumlu birim yöneticilerine, Maliye Bakanlığı'nın talebi üzerine ilgili kamu idaresinin üst yöneticileri tarafından her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamı tutarında idari para cezası verilecektir.

Mali kural uygulamalarında etkinliğin sağlanabilmesi için kamu mali reformlarının sürdürülmesi ve hükümetlerin mali kural uygulamalarına ilişkin samimi olmaları hatta bu uygulamaların gerek halk gerekse hükümetler tarafından benimsenmesi gerekir. Çünkü mali kuralların oluşum ve uygulama süreçleri siyasi taahhütlere dayalıdır.

KAYNAKÇA

Acar Mustafa ve Hüsnu Bilir, Türkiye’de Sivil Anayasa Arayışları, Anayasal İktisat ve Anayasa’da Bulunması Gereken İktisadi – Mali Hükümler , **Kamu Ekonomisi ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Haziran 2013

Ahmet, Ulusoy. **Maliye Politikası**, Celepler Matbaacılık, 3. Baskı, Trabzon, 2004

Akcagündüz, Emre. Kamu Tercihi Teorisi ve Türkiye Üzerine Etkileri , **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, 2010.

Akcagündüz, Emre., “Kamu Tercihi Teorisi ve Türkiye Üzerine Etkisi”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, 2010.

Aktan, Coşkun Can. **Yirmi Birinci Yüzyıl İçin Yeni Toplumsal Sözleşme**, T Yayınları, 1994, ss. 8, 12, 16

Aktan, Coşkun Can. **Devletin Büyümesi ve Devletin Başarısızlığının Anatomisi, Modern Politik İktisat Kamu Tercihi**, (Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, ss. 73 – 78

Aktan, Coşkun Can ve Dilek Dileyici. **Bürokratik Davranışların Ekonomik Teorisi: Kamu Tercihi Yaklaşımı Açısından Bir Değerlendirme, Modern Politik İktisat Kamu Tercihi**, (Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, ss. 177 – 193

Aktan, Coşkun Can ve Dilek Dileyici. **Kamu Tercihi İktisadına Giriş, Modern Politik İktisat Kamu Tercihi**, (Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 9 – 13

Aktan, Coşkun Can. **Siyasal Süreçte Çıkar Grupları**, <http://www.canaktan.org/politika/siyasal-surec/cikar-grup.htm>

Aktan, Coşkun Can. **Siyasal Süreçte Partiler,**
<http://www.canaktan.org/politika/siyasal-surec/partiler.htm>

Aktan, Coşkun Can. **Siyasal Süreçte Seçmenler,**
<http://www.canaktan.org/politika//siyasal-surec/secmen.htm>

Aktan, Coşkun Can. **Siyasal Süreçte Tercih Belirleme,**
<http://www.canaktan.org/politika/siyasal-surec/tercih-belirleme.htm>

Aktan, Coşkun Can. **Siyasi Karar Alma Süreci,**
<http://www.canaktan.org/politika/siyasal-surec/siyasal-surec.htm>

Aktan, Coşkun Can ve Tarık Vural. **Hukuk Ve İktisat Yaklaşımı, Modern Politik İktisat Kamu Tercih,** ((Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 39 -42

Altay, Asuman, Aytaç Eker ve Mustafa Sakal. **Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler),** Birleşik Matbaacılık, İzmir, 2007

Altay, Asuman. **Yozlaşma ve Temiz Toplum Arayışları,** Doğu Matbaacılık, Ankara, 1994, ss. 11 – 16

Aslan, Nurdan. **Makro İktisat,** İkinci Sayfa Yayınları, Üçüncü Baskı, İstanbul, 2011

Ay, Hakan. **Vergi Politikaları ve Baskı Grupları,** İrfan Kültür ve Eğitim Merkezi Yayınları / 7, İzmir, 1998

B. Felderer , S. Homburg, **Makro İktisat ve Yeni Makro İktisat,** çev. O. Altay, O. Aydoğuş, Elif Yayınevi, Ankara, 201

Bocutoğlu, Ersan. **Makro İktisat,** Murathan Yayınevi, Sekizinci Baskı, Trabzon, 2011

Boyer W. , M. Melvin, **Macroeconomics**, Houghton Mifflin Company, Third Ed., 1996

Boyes, Williams ve Michael Melvin. **Ekonominin Temelleri**, çev. Erdinç Telater, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2013

Buchanan, James M. “Anayasal Sınırlar İçinde Demokrasi”, çev. İrfan Kalpalı, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 3, Temmuz – Ağustos – Eylül 2001, s. 179 – 183

Buchanan, James. **Anayasal İktisat, Kamu Tercih ve Anayasal İktisat**, (Ed. Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan), İzmir, 1991

Clapham, Christopher. “Kollamacılık ve Devlet”, çev. Metin Meriç, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 4, 2001, ss. 87 - 91

Coşkun, Can Aktan. **Siyasal Süreçte Bürokrasi**, <http://www.canaktan.org/politika/siyasal-surec/burokrasi.htm>

Coşkun, Can Aktan. **Siyasal Süreçte Oylama Metotları**, <http://www.canaktan.org/politika/siyasal-surec/oylama-yontem.htm>

Çelik Fecir Şengöz, **Spekülatif Sermaye Hareketleriyle Baş Etmede Bir Yöntem : Tobin Vergisi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2012/420, Ankara, 2012

Çoban, Orhan. **İktisat’a Giriş**, Selçuk Üniversitesi Basımevi, 2. Baskı, Konya, 2010

Çondur, Funda, Mehmet Bölükbaş. “TCMB’nin Finansal İstikrar Araçları ve Çıkış Stratejisi Olarak Uygulamaları”, **Gümüşhane Üniversitesi, Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi**, Ocak, 2013

David, B. Johnson. “Anayasal İktisat”, çev. Hayal Ayça Şimşek, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 2, Nisan – Mayıs – Haziran 2001, ss. 108 – 112

Demir, Meral Vurucu. **4749 Sayılı Kamu Finansman ve Borç Yönetimi Düzenlenmesinin Hakkında Kanunun Getirdiği Yenilikler, Önceki Mevzuat İle Karşılaştırılması**, Ankara, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Mart 2004

Demir, Murat, Ersan Sever. “Kamu İç Borçlanmasının Büyüme, Faiz, Enflasyon Üzerinde Etkisi”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 25, 2008

Demir, Ömer. “Siyasete Yön Veren Rasyonel Cahil Seçmenler”, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 1, Ocak – Şubat – Mart 2001

Demircan, Esra Sivrekli ve Meliha Ener. “IMF’nin Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye’de Uygulanan İstikrar Programları Üzerine Etkileri”, **Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt :1, Sayı :2, 2003.

Demirkan, Uçar. “Mali Anayasa”, **Maliye Dergisi**, Sayı 156, Ocak Haziran 2009

Dilber, İlkay ve Hüseyin Karakayalı. **Kuramlarda Büyüme ve Kalkınma**, Emek Matbaası, Manisa, 2010

Dilber, İlkay ve Hüseyin Karakayalı. **Büyüme ve Kalkınma Teorileri**, Emek Matbaası, Manisa, 2013

Dornbush, Richard, Stanley Fischer, Richard Startz. **Economics**, Mcgrow Hill Book Company, 1994

Edizdoğan, Nihat ve Ali Çelikkaya. **Vergilerin Ekonomik Analizi**, Dora Yayıncılık, Bursa, 2010

Egeli, Haluk ve Haluk Tandırcıoğlu. Borç Yönetiminde Patronaj Sorunu, **Sosyo Ekonomi Dergisi**, Sayı 2, 2009

Eğilmez, Mahfi, Ercan Kumcu. **Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, Remzi Kitabevi, 10. Baskı, İstanbul, 2006

Eğilmez, Mahfi ve Ercan Kumcu. **Ekonomi Politikası**, Remzi Kitabevi, 10. Baskı, İstanbul, 2004

Eğilmez, Mahfi. **Küresel Finans Krizi**, Remzi Kitabevi, Beşinci Baskı, İstanbul, 2009

Ejder, Haydar Lütfü. “Kamu Açıkları İle Enflasyon Arasındaki İlişkinin Analizi ve Değerlendirilmesi”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı 3, 2002

Eker, Aytaç. **Küreselleşme Sürecinde Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm**, (Ed. Aytaç Eker, Hayal Ayça Şimşek), Maliye Bakanlığı SGB Yayın No: 2009 / 392, Ankara, 2009

Ekşi, Zekeriya. **Kamusal Tercih Alanında Kuramsal Yaklaşımlar ve Anayasal İktisat**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006

Emre Akcagündüz, “Kamu Tercihi Teorisi ve Türkiye Üzerine Etkileri”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2010, ss. 32 – 33

Erdem, Metin. **Devlet Borçları**, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 3. Baskı, Bursa, 2009

Erol, İbrahim ve Ece Demiray Erol. **Makroekonomi**, Emek Matbaası, Manisa, 2011

Erol, İbrahim ve Ece Demiray Erol. **Para – Banka – Teori ve Politika**, Orion Kitabevi, Manisa, 2013

Gaytancıoğlu, Sinem. “Rasyonel Beklentiler Teorisi erevesinde Türkiye’de 1994 Krizi”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, 2010.

Giray, Filiz. **Küreselleşme Sürecinde Kamu Maliyesi ve Küresel Ekonomik Kriz**, Güncel Mali Konular, Ed. Nihat Edizdoğan, Dora Yayıncılık, Bursa, 2009.

Günaydın, İhsan ve Levent Yahya Eser. “Bağımsız Maliye Politikası Kurulu Uygulanabilir mi?”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 163, Ankara, 2012.

Güneş, Hüseyin Haşimi ve Cahit Aydemir. “Anayasal İktisat Teorisini Doğuran Arayışlar”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 12, 2005, ss. 75 – 78.

Hayal, Ayça ve Şimşek Nevzat. “Has The Turkish Economy Been Less Affected By The 2008 Global Crisis,: A Macroeconomic Perspective”, **Research Journal Of International Studies**, No: 22, 2011.

Hazırolan, Ufuk. “Yükselen Bir Ekonomide İhtiyatlı Borç Yönetimi: Türkiye Tecrübesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 163, 2012.

Hepaksaz, Engin. “Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform”, **Finans Politik Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Cilt: 44, Sayı: 514, 2007.

James, M. Buchanan, Marilyn R. Flowers. ev. Dilek Dileyici, “Kamu Tercihi ve Bütçe Büyüklüğü”, **Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı: 4, 2001, ss. 169 – 177.

Karabıçak, Mevlüt. “Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Tarihsel Gelişim Süreci”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2, 2000.

Karagl, Mehmet. **Anayasal İktisat ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, <http://www.karagul.org/mkleler/8-akademi/17-anayasa-ikt.html>

Karakayalı, Hüseyin. **Makro İktisat**, Emek Matbaası, Manisa, 2010

Karakayalı, Hüseyin. **Türkiye Ekonomisi**, Emek Matbaası, Manisa, 2009

Karakurt, Birol. “Küresel Mali Krizi Önlemede Maliye Politikasının Rolü Ve Türkiye’nin Krize Maliye Politikası Cevabı”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 2, 2010.

Kazgan, Gülten. **Türkiye Ekonomisi’nde Krizler (1929-2009)**, 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2012.

Kepek, Yakup ve Nurhan Yentürk. **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1997.

Kızılboğa, Ruveyda. “Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi”, **Nevşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 2, 2012.

Kovancılar, Birol. **Kamu Maliyesinde Küresel Değişimler**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007.

Kovancılar, Birol ve Mustafa Miynat. **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Kamu Kesimi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2008

Koyuncu, Murat ve Fikret Şenses. **Kısa Dönem Krizlerin Sosyoekonomik Etkileri: Türkiye, Endonezya ve Arjantin Deneyimleri**, Economic Reserarch Center.

Kuşat, Nurdan ve Nilgün Dolmacı. “Kamu Tercih Teorisi Çerçevesinde Seçim Ekonomisi Kavramının Değerlendirmesi”, **Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 1, 2011.

Kutluhan M. , Savaş Ökte, **Ekonomik Yorumlar**, Ocak 2009

Lipsey, Richard. **Economics**, Horper International Edition, 1984

M. Umur Tosun, **Mali Sorunlara Yeni Bir Yaklaşım: Anayasal İktisat Teorisi**,
<http://www.ekodialog.com/Makaleler/anayasal-iktisat-teorisi.html>

Mangır Fatih, **Uluslar arası Sermaye Hareketleri Finansal Krizlere Bir Çözüm: Tobin Vergisi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2012/420, Ankara, 2012

Mckenzie R., **Economics**, Houghton Mifflin Company, Second Edition, 1989

Middle East Technical University, **Working Paper in Economics**, Cilt: 4, Sayı: 13, 2007.

Morgil, Orhan. **24 Ocak Ekonomik Politikalarının Sektörlere ve Firmalara Etkileri ve Alınan Gerekli Tedbirler**, Yeni Forum, Sayı: 79, Aralık-1982.

Nergis, Bayar. **Mali Kurallar ve Mali Disiplin**, 2. Maliye Uzmanları Sempozyumu, 19.04.2011, www.sgb.gov.tr/.../Maliye%20Uzmanları%20Eğitim%20Sunumları/Mali...

Okur, Ahmet. **İktisadi Sistemler**, Güleç Matbaacılık, İzmir, 2000.

Onur Sara, “Kamu Seçiminde Oylama Olgusu Analizi”, **Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 2, 2001.

Özdurak, Tufan Samet. **İktisadi Düşünce Okulları**, On iki Levha Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul, 2011.

Parasız, İlker. **Modern Para Teorisi**, Ezgi Kitabevi, 1. Baskı, Bursa, 1998.

Parasız, İlker. **Para Politikası**, Ezgi Kitabevi, 6. Baskı, Bursa, 2003.

Parkin, Michael. **İktisat**, çev. Özcan Uzun, Akademi Yayınevi, Ankara, 2011.

Perçin, Önder. “Ekonomi Hukuku: Hukukun Sınıflandırılmasında Paradigma Kayması”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı 59/2, 2010.

Pınar, Abuzer. **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, Naturel Yayıncılık, Ankara, 2006

Poterba, James B. , Kamu Maliyesi ve Kamu Tercihi, çev. Hakkı Odabaş, **Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 3, 2001, ss. 186 – 190

Rıdvan, Karluk. **Türkiye Ekonomisi**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1997

Rugmen A., Richard R. Hotgetts, **International Business**, Financial Times, Printice Hall, Second Ed., 2000

Sakal, Mustafa ve Şahin Elif Ayşe. “Anayasal İktisat Teorisi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 1, 2009

Sakal, Mustafa ve İsmail Kitapçı. “Siyasal Ahlak Dışı Davranışlara Farklı Bir Çözüm: Anayasal İktisat ve Ahlak Anlayışı”, **Sosyo Ekonomi Dergisi**, Sayı: 2, 2009.

Sakal, Mustafa. Siyasi Karar Alma Süreci Aktörleri ve Rollerini, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 1, 1998.

Savaş Vural Fuat, **Anayasal İktisat**, Takav Matbaacılık, İzmir, 1993, (Anayasal İktisat), ss. 33 – 35

Savaş, Vural. **İktisadın Tarihi**, Siyasal Kitabevi, 5. Baskı, Ankara, 2007.

Savaşan, Fatih. **Kamu Ekonomisi**, Celepler Matbaacılık, Sakarya, 2012.

Akcagündüz, Emre. Kamu Tercihi Teorisi ve Türkiye Üzerine Etkileri, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, 2010.

Serel, Alpaslan ve Musa Bayır. 2008 Finansal Krizinde Para Politikası Uygulamaları: Türkiye Örneği, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Sayı:19, 2013.

Seyidoğlu, Halil. **Uluslararası İktisat Teori – Politika ve Uygulama**, Kurtiş Matbaacılık, 16. Baskı, İstanbul, 2007

Seyidoğlu, Halil. **Uluslar arası Finans**, Kurtiş Matbaacılık, 5. Baskı, İstanbul, 2013

Suadiye, Atılgan. **Makroekonomik İstikrar Ve Ekonomik Büyüme: Türkiye Örneği**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay, 2011.

Sugözü, İbrahim Halil. **Devlet Borçları IMF – Dünya Bankası ve Türkiye**, Nobel Yayınevi, 2010

Sugözü, İbrahim Halil ve Mehmet Yiyit. “Borçlanmanın Enflasyona Etkisi Üzerine Teorik Yaklaşımların Temel Özellikleri”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 158, 2010

Şahin, Hüseyin. **Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2002

Şen, Hüseyin, İsa Sağbaş ve Abdullah Keskin. **Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, Orion Kitabevi, Ankara, 2007

Şimşek, Hayal Ayça ve Asuman Altay. “Küresel Kriz Ortamında Türkiye’de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi”, **Gündem Dergisi**, ss. 14 – 16

Şimşek, Hayal Ayça. **Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Anayasal İktisat Alternatifi Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi) Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2009.

Şimşek, Hayal Ayça. **Teori ve Uygulamada Kamu Borçlanması**, Gazi Kitabevi, 2009.

Taşar, M. Okan. “IMF İstikrar Programlarının Temel Esasları ve Reform Gereksinimi”, **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 5, Sayı 2, 2010.

Telman, Turgut. **Merkez Bankalarının Bağımsızlığı**, Güray Matbaası, İstanbul, 1994

Toprak, Metin ve Ömer Demir, **Küreselleşen Dünyada Türkiye Ekonomisi Serbest Piyasa Devriminin Serüveni**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001

Tullock, Gordon. Rant Kollama Kavramı, çev. Kamil Tüğen, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 4, 2001, ss. 104 – 107

Tullock, Gordon. Rant Kollama ve Transferler, çev. Aytaç Eker, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 4, 2001, ss. 25 – 29

Tüğen, Kamil. **Devlet Bütçesi**, Bassaray Matbaası, 10. Baskı, İzmir, 2011

Tüleykan, Hayrettin. “Tarihsel Süreçte Ekonomide Devletin Yeri, Gelişimi ve Yeniden Yapılandırılması”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı: 33, 2010.

Türk, İsmail. **Maliye Politikası Amaçlar – Araçlar – Çağdaş Bütçe Teorileri**, Turhan Kitabevi, 21. Baskı, Ankara, 2008

Türk, İsmail. **Maliye Politikası**, Turhan Kitabevi, 10. Baskı, Ankara, 2008

Uzun, Turgay. **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Kuramı Üzerine Bir Değerlendirme**, www.sbed.mu.edu.tr/index.php/asd/article/view/321/285

Ünlükaplan, İter. “Kollektif Karar Alma Sürecinde Temel Sorunlar”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 11, Sayı 11, 2003

Ünsal, Erdal. **Uluslararası İktisat**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2005

Vanberg, Viktor J. “Anayasal Politik İktisat”, çev. Timur Turgay, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi**, Sayı 2, 2001, ss. 118 – 124

Yay, Gülsün Gürkan. Küreselleşme ve Para Politikası, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, 2009

Yay, Turan ve Kama Özge. “Anayasanın İktisadi Temelleri”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 59, Sayı: 1, 2009

Yay, Turan. “Küreselleşme Karşısında Piyasa ve Devlet”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, 2009

Yıldırım, Kemal. **Makroekonomi**, Yedinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008.