



**T.C.**  
**NEVŞEHİR HACI BEKTAŞ VELİ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**İKTİSAT ANABİLİM DALI**

**ANAYASAL İKTİSAT VE MALİ KURALLAR**  
**TÜRKİYE VE DÜNYADAKİ UYGULAMALARIN İNCELENMESİ**

**Hazırlayan**  
**SİNAN GÖÇ**

**Danışman**  
**Prof. Dr. Serdar ÖZTÜRK**

**Yüksek Lisans Tezi**

**TEMMUZ 2018**  
**NEVŞEHİR**

## BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK

Bu çalışmadaki tüm bilgilerin, akademik ve etik kurallara uygun bir şekilde elde edildiğini beyan ederim. Aynı zamanda bu kural ve davranışların gerektirdiği gibi, bu çalışmanın özünde olmayan tüm materyal ve sonuçları tam olarak aktardığımı ve referans gösterdiğimi belirtirim.

Tezi Hazırlayan

Sinan GÖÇ

## YÖNERGEYE UYGUNLUK ONAYI

Anayasal İktisat ve Mali Kurallar Türkiye ve Dünyadaki Uygulamaların İncelenmesi, adlı Yüksek Lisans tezi Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Lisansüstü tez yazım kılavuzuna uygun olarak hazırlanmıştır.

Tezi Hazırlayan:

Sinan GÖÇ

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Serdar ÖZPÜRK

İktisat ABD Başkanı

Prof. Dr. Alper ARSLAN

## KABUL VE ONAY SAYFASI

Prof. Dr. Serdar ÖZTÜRK danışmanlığında Sinan GÖÇ tarafından hazırlanan “Anayasal İktisat ve Mali Kurallar Türkiye ve Dünyadaki Uygulamaların İncelenmesi” adlı bu çalışma, jürimiz tarafından Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

06/07/2018

### Jüri

Danışman : Prof. Dr. Serdar ÖZTÜRK  
Üye : Prof. Dr. Ferit KULA  
Üye : Prof. Dr. Alper ASLAN

İMZA



### ONAY:

Bu tezin kabulü Enstitü Yönetim Kurulunun 19../07../2018 tarih ve 2018-29-573 sayılı Kararı ile onaylanmıştır.

19/07/2018



Dr. Öğr. Üyesi Vedat AKTEPE  
Enstitü Müdürü

## TEŞEKKÜR

Yüksek Lisans eğitiminin başlamasında, eğitim hayatımda ve bu tezin hazırlanmasında bana her zaman destek olan, benden yardımlarını esirgemeyen ve değerli katkılarıyla eğitimin ve tez çalışmamın tamamlanmasında çok büyük emeği olan, hayatım boyunca minnet duyacağım değerli danışman hocam Prof Dr. Serdar ÖZTÜRK' e, varlığımın nedeni, ulu çınarlarım Babam Mustafa GÖÇ ve Annem Fatma GÖÇ'e, baba yarım sevgili Abim Savaş GÖÇ'e, sevgili ablalarım Filiz UZUNOĐLU ve Çiğdem ÖZDEMİR'e, her zaman desteğini hissettiğim, arkamdaki dağ, hayatımda olduğu için her zaman şükrettiğim “ En iyi kararım” sevgili eşim Fatma Filiz GÖÇ'e, hayatımın anlamları, varlıkları en büyük zenginliğim olan, onlarla geçirmem gereken zamanları ders çalışmakla geçirdiğim için bana anlayış gösteren canım oğlum Çađan GÖÇ ve prensesim Defne GÖÇ' e, özellikle ders aşamasında işyerimde bana gerekli kolaylığı sağlayarak derslere katılmamı sağlayan Nevşehir 1. İcra Müdürü Kutbettin CAN' a ve mesai arkadaşlarıma sonsuz saygı ve teşekkürlerimi sunarım.

SİNAN GÖÇ

**ANAYASAL İKTİSAT VE MALİ KURALLAR**  
**TÜRKİYE VE DÜNYADAKİ UYGULAMALARIN İCELENMESİ**

**Sinan GÖÇ**

**Nevşehir**

**Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, Sosyal Bilimler  
Enstitüsü**

**Yüksek Lisans Tezi, Haziran 2018.**

**Danışman: Prof. Dr. Serdar ÖZTÜRK**

**ÖZET**

Hükümetlerin uygulayacakları maliye politikalarına ilişkin daha önceden belirlenmiş kurallarla sınırlandırılmaları konusunda tartışmalar, kamu maliyesinde önemli bir yer teşkil etmektedir. Kamu maliyesinin yönetimi konusunda, temel mali değişkenlerin mali kurallarla kullanımının sınırlandırılması, popülist politikalar vasıtasıyla bütçelerin aşınmasını engellemektedir. Bu durum kamu maliyesinin sürdürülebilir politikalarla devamlılığının sağlanması noktasında son derece etkili olmuştur.

Günümüzde, gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede uygulanmakta olan mali kural uygulamaları bulunmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin bir çoğunda 1990'lı yıllarda başlayan mali kurallar Türkiye'de ise 2000'li yılların sonunda yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Uluslararası kuruluşlar ve diğer yasal ve yapısal düzenlemeler ile mali kurallara yönelik uygulamalar hayata geçirilmiş ve mali disiplinin sağlanmasına yönelik önemli adımlar atılmıştır.

Bu çalışmada, Anayasal İktisat Teorisi kapsamında Türkiye'de ve Dünya'da oluşturulan mali kurallara ve bu kuralların mali sürdürülebilirliği sağlama noktasında etkinliğine değinilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Anayasal iktisat, Ekonomik Anayasa, Ekonomik Yozlaşma

# CONSTITUTIONAL ECONOMIC AND FINANCIAL RULES TRADITION OF PRACTICES IN TURKEY AND THE WORLD

Sinan GÖÇ

Nevşehir Hacı Bektaş Veli University, Graduate School of Social Sciences

M.Sc. Thesis, September 2017

Supervisor: Doç. Dr. Serdar Öztürk

## ABSTRACT

The discussions about being constrained by the previously stated rule for the economical politics that governments will apply has a great importance in public finance. The restriction of basic economical factors by economical rules about the management of the public finance restrains corrosion of the budget by the populist politics. This situation has been very effective for the continuity of the public finance by sustainable politics.

Nowadays, there are economical rules that are applied in many developed and underdeveloping countries. The financial rules that had begun in 1990s in most of the developed countries became common in the late 2000s in Turkey. With the International establishments and other legal and structural regulations, the applications of the financial rules have been applied and big steps have been taken about the provision of economical discipline.

In this study, it is mentioned the economical rules established in Turkey and the world in the extent of the constitutional economic theory and the point of providing the economic sustainability of these rules.

**Keywords:** Constitutional Economics, Economic Constitution, Economic Degeneration

## İÇİNDEKİLER

<b>BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK</b> .....	<b>i</b>
<b>YÖNERGEYE UYGUNLUK ONAYI</b> .....	<b>ii</b>
<b>KABUL VE ONAY SAYFASI</b> .....	<b>iii</b>
<b>TEŞEKKÜR</b> .....	<b>iv</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>v</b>
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>vii</b>
<b>TABLolar LİSTESİ</b> .....	<b>xi</b>
<b>ŞEKİLLER LİSTESİ</b> .....	<b>xii</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>BİRİNCİ BÖLÜM</b> .....	<b>3</b>
<b>ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ</b> .....	<b>3</b>
1.1. Anayasal İktisat'ın Teorik Temelleri.....	3
1.1.1. Anayasal İktisat Teorisinin Felsefî Temelleri .....	4
1.1.1.1. Sözleşme Teorileri .....	4
1.1.1.2. Sözleşmecî Anayasacılık .....	7
1.1.2. Anayasal İktisat Teorisinin Teorik Temelleri .....	8
1.1.2.1. Kamu Tercihî Teorisi .....	8
1.2. Anayasal İktisat Teorisinin Temel Varsayımları .....	9
1.2.1. Metodolojik Ferdiyetçilik İlkesi .....	10
1.2.2. Ekonomik İnsan - Ferdi Rasyonellik İlkesi .....	11
1.2.3. Politik Mübadele (Catallaxy) İlkesi .....	12
1.3. Ekonomik Anayasa .....	12
1.3.1. Ekonomik Anayasa Kavramı .....	13
1.3.2. Freiburg Hukuk ve İktisat Okulu .....	14



1.3.3. Virginia Politik İktisat Okulu.....	15
1.3.4. Ekonomik Anayasa Türleri .....	16
1.3.4.1. Mali Anayasa .....	16
1.3.4.1.1. Mali Anayasa Önerileri.....	17
1.3.4.1.1.1. Buchanan – Wagner’in Mali Anayasa Teorisi.....	17
1.3.4.1.1.2. Friedman'ınMali Anayasası .....	18
1.3.4.1.1.3. Niskanen’inMali Anayasa Önerisi.....	19
1.3.4.1.1.4. Hayek’inMali Anayasa Önerisi.....	19
1.3.4.2. Parasal Anayasa Kavramı .....	19
1.3.4.2.1. Alternatif Parasal Anayasa Önerileri .....	22
1.3.4.2.1.1. Friedman'ın Önerisi.....	23
1.3.4.2.1.2. Hayek'in Önerisi .....	23
1.3.4.2.1.3. Fisher-Simons Kuralı (Endeksleme Yöntemi).....	24
1.3.4.2.1.4. Bernholz’un Önerisi.....	24
1.3.4.2.1.5. Leijonhufvuld’un Önerisi.....	25
1.3.4.2.1.6. Buchanan ve Brennan’ın Önerisi .....	25

## **İKİNCİ BÖLÜM..... 27**

### **ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ KAPSAMINDA MALİ KURALLAR**

#### **..... 27**

2.1. Mali Kuralların Gelişimi.....	27
2.2. Mali Kuralların Tanımı .....	29
2.3. Mali Kuralların Özellikleri .....	31
2.4. Mali Kuralları Ortaya Çıkaran Nedenler .....	34
2.4.1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak .....	35
2.4.2. Mali Sürdürülebilirlik .....	35
2.4.3. Diğer Finansal Politikalara Yardımcı Olma .....	36

2.4.4. Hükümet Politikalarının Güvenilirliğini Artırmak .....	37
2.4.5. Negatif Dışsallıkları Önlemek .....	37
2.5. Mali Kuralların Türleri .....	38
2.5.1. Bütçe Sınırlamaları .....	39
2.5.2. Borç Sınırlamaları .....	40
2.5.3. Vergi ve Harcama Sınırlamaları .....	41
2.6. Mali Kuralların Düzenlenme Yöntemleri .....	41
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM .....</b>	<b>46</b>
<b>ANAYASAL İKTİSAT VE MALİ KURALLAR ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE VE DÜNYADAKİ UYGULAMALARIN KARŞILIKLI İNCELENMESİ .....</b>	<b>46</b>
3.1. Türkiye’de Anayasal İktisat’ın Gelişimi .....	46
3.1.1. Ekonomik Anayasanın Gerekliliği ve Uygulanabilirliği .....	49
3.2 Türkiye’de Politik Yozlaşma .....	52
3.3. Türkiye’de 2000 Yılı Öncesi Mali Kurallar .....	55
3.4. Türkiye’de 2000 Yılı Sonrası Mali Kurallar .....	57
3.4.1. IMF İstikrar Programı Kapsamında Uygulanan Mali Kurallar..	57
3.4.2. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun İle Belirlenen Mali Kurallar .....	59
3.4.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu .....	60
3.4.4. Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Kurallar .....	62
3.5. Dünyada Mali Kural Uygulamaları .....	62
3.5.1. AB Ülkelerinde Mali Kural Uygulamaları .....	62
3.5.1.1. Maastricht Antlaşması .....	64
3.5.3.2. İstikrar ve Büyüme Paketi .....	67
3.5.3.3. Avrupa Birliği’nde Mali Kural Çeşitleri .....	68

3.5.4. Diğer Seçilmiş Ülke Uygulamaları.....	69
3.5.4.1. İngiltere.....	69
3.5.4.2. Japonya.....	70
3.5.4.3. Brezilya.....	71
3.5.4.4. Arjantin.....	72
3.5.4.5. Avustralya.....	72
<b>SONUÇ.....</b>	<b>73</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>75</b>



## TABLÖLAR LİSTESİ

<b>Tablo 1.</b> Parasal Anayasa Önerileri .....	22
<b>Tablo 2.</b> Başlıca Mali Kural Türleri .....	30
<b>Tablo 3.</b> Mali Kuralların Uluslararası Karşılaştırılması .....	43
<b>Tablo 4.</b> Türkiye’de 1990-1999 Yılı Ekonomik Göstergeler .....	47
<b>Tablo 5.</b> IMF Stand-by Anlaşmalarında Belirlenen Mali Kurallar (%) .....	49
<b>Tablo 6.</b> 1990-2000 Döneminde Savurganlık Bilançosu .....	54
<b>Tablo 7.</b> Yoksulluk Algılama İndeksinde Türkiye (1995-2007).....	55
<b>Tablo 8.</b> Türkiye’de Bazı Ekonomik Göstergeler .....	56
<b>Tablo 9.</b> 2000-2009 Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri/ GSYH (%).....	59
<b>Tablo 10.</b> 4749 Sayılı Kanunda Mali Kurallar .....	60
<b>Tablo 11.</b> 5018 Nolu Kanunda Prosedürel Mali Kurallar .....	61
<b>Tablo 12.</b> 5018 Nolu Kanunda Mali Kurallar .....	61
<b>Tablo 13.</b> Yerel Yönetimlerde Mali Kurallar .....	62
<b>Tablo 14.</b> AB Üyesi Ülkelerde Uygulanan Mali Kurallar.....	63
<b>Tablo 15.</b> AB’de Hedef Olarak Seçilen Mali Kurallar .....	69

## ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.Mali Kuralların Özellikleri .....	33
Şekil 2. Uygulandıkları Kurumsal Birim İtibari İle Mali Kurallar .....	64



## GİRİŞ

Anayasal İktisat konusu itibari ile devletin ekonomik yetki ve sorumlulukları ile bireylerin yetki ve sorumluluklarını karşılıklı olarak düzenleyen bir antlaşmadır. Bu çerçevede Anayasal İktisatçılar, devletin mali konularda yetkilerinin sınırlandırılması gerektiğinin altını çizmektedirler. Buradaki temel hedef sınırlamalara tabi olmayan mali konuların, politik ve ekonomik yozlaşmalarla tahribe uğrama düşüncesindedir.

Dünya genelinde Anayasal İktisadın önerdiği mali kurallar, 1980'li yıllarda yüksek bütçe açıklarıyla birlikte yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Genel anlamda bütçe dengesi, borç ve borç stoğu harcama veya vergileme gibi mali göstergelere anayasal kısıtlamalar getiren bu düzenlemeler, mali sürdürülebilirlik ve makroekonomik istikrarın sağlanması açısından ülkeler açısından son derece önemlidir.

Başta Avrupa Birliği (AB) olmak üzere, Amerika Birleşik Devletleri (ABD), İngiltere, Japonya, Avusturalya, Brezilya gibi ülkelerde yaygınlık kazanan mali kural uygulamalarının en kapsamlısı AB ülkelerinde Maastricht Anlaşması ve İstikrar ve Büyüme Paketi ile uygulamaya geçirilmiştir.

Ülkemizde mali kurallar, Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan stand-by anlaşmaları neticesinde oluşturulmuştur. Tam olarak mali kural olarak beyan edilmese de IMF stand-by anlaşmaları ve bu kapsamda uygulanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen kısıtlamalar, mali kural benzeri düzenlemelerdir. Bu duruma ek olarak, mali sürdürülebilirliğini ve disiplini korumak isteyen Türkiye, bir takım düzenlemelerle altyapısını güçlendirmiş ve mali kurallara dayanan bir kanun tasarısı oluşturmuştur. Bu kapsamda 2010 yılında Mali Kural Kanun Tasarısı'nı kabul etmiştir.

Bu çalışmada Türkiye'de uygulamaya konulan mali kurallara yönelik araştırmalarla birlikte Dünya ülkelerindeki mali kural uygulamalarının karşılaştırmaları yapılmıştır. Bu kapsamda birinci bölümde öncelikle Anayasal İktisat

Teorisi'ni açıklamaya yönelik kavramlar açıklanmıştır. Bu nedenle çalışmanın birinci bölümü genel anlamıyla Anayasal İktisatın teorik anlamda açıklanmasına dayanmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Anayasal İktisat Teorisi kapsamında mali kuralların gelişimi ve kapsamı araştırılmış ve mali kuralların düzenleme yöntemleri incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Anayasal İktisat ve Mali Kurallar Çerçevesinde Türkiye ve Dünya Uygulamaları karşılıklı olarak incelenmiştir. Çalışmada özellikle Türkiye'de Anayasal İktisadın gelişimi üzerinde durulmuş ve mali kuralların uygulamaya konulmasındaki nedenler incelenmiştir. Ayrıca çalışmada Anayasal İktisat çerçevesinde bazı ülkelerin mali kurallara geçişleri incelenmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ

#### 1.1. Anayasal İktisat'ın Teorik Temelleri

Anayasal iktisat konusu itibari ile, bireylerin birebir etkileşim içerisinde olduğu kurumların, bu kurumların seçildiği veya var olduğu süreçlerin araştırılmasını yönlendiren bir araştırma programıdır. Metodolojik bireysellik ile rasyonel tercih araştırma programının merkezindeki elementler olarak tanımlanır (Aktan, 2002, s. 269). Temellerini 19. yüzyılın liberalizminden alan ve devletin ekonomik sınırlarını belirlemeyi amaçlayan bu yaklaşım özellikle Hayek, Buchanan, Tullock gibi iktisatçılar tarafından savunulmuştur (Gökbunar, 1997, s. 1). Anayasal İktisat'ın kurucusu olan ve 1986 Nobel Ekonomi ödülü alan Amerikalı İktisatçı James M. Buchanan, özellikle ödülün alınmasının ardından bu yaklaşımı dünya tarafından kabul görmeye başlamıştır (Gökbunar, 1995, s. 119). Temel konusunu insanın ekonomik davranışlarını kısıtlayan sınırlamaların oluşturduğu Anayasal İktisat, ilke itibari ile özellikle devletten kaynaklanan kısıtlamalarla ilgilendiği ifade edilmektedir. Bu şekilde tanımlanan Anayasal İktisat'a "Makro Anayasal İktisat" da denilmektedir (Sakal & Şahin, 2009, s. 72).

Richard B. McKenzie "Anayasal İktisat" tanımını 1982 yılında düzenlediği konferansın ana konusunu açıklamak için kullanmıştır. McKenzie kavrama eklediği "anayasal" sıfatıyla, kamu tercihi (publicchoice) disiplinin hem bütünü hem de belirgin parçası olarak ortaya çıkan bir araştırma programını tanımlamak ve diğerlerinden ayırtmak için kullanmıştır (Aktan, 2002, s. 269).

Buchanan anayasal iktisadın amacını, "*Anayasal ekonomik analiz, ekonomik ve siyasal kurumların seçimlerini ve davranışlarını sınırlayan alternatif yasal-kurumsal-anayasal kuralların işleyiş özelliklerini incelemeyi amaçlar. Bu kurallar, ekonomik ve siyasal kurumlar tarafından yapılacak seçimlerin çerçevesini belirler*" olarak ifade etmektedir. Buchanan'ın söyleminden de anlaşılacağı üzere; geleneksel iktisat teorisi, belli bir çerçevede belirlenmiş olan yasal-kurumsal-anayasal çerçeveyi temel kabul ederek, bu çerçeve içerisinde bireylerin maksimum yarar sağlayacağı koşulları analiz ederken; anayasal iktisat, bu duruma alternatif olarak kabul edilen



yasal-kurumsal-anayasal çerçeveler ile bunlar arasında yapılabilecek tercihleri inceleme alanına dahil etmektedir. Bunchanan'ın ifadelerinde geçen “anayasal iktisat” belli alandaki “seçimleri” değil, “sınırlamanın seçimini” ele almaktadır(Savaş, 2000, s. 1015-1016).

Anayasal iktisat teorisi içerisinde devletin meşrutiyeti konusu felsefi olarak incelenmektedir. Bu anlamda devletin bireylerin mal ve can güvenliklerini koruma karşılığında, devletin hak ve özgürlüklere hangi tür sınırlamalar ile müdahale edeceği konuları esas alınmaktadır. Devletin elinde bulundurduğu egemenlik haklarının bir sonucu olarak birey, “politik hak ve özgürlükleri”nin yanında “ekonomik hak ve özgürlüklerini” hangi türde sınırlamalar getirebileceği ve bunların neler olması gerektiği konusu ağırlık taşımaktadır (Aktan C. C., 2017, s. 131).

### **1.1.1. Anayasal İktisat Teorisinin Felsefi Temelleri**

Anayasal İktisat'ın felsefi temelleri toplumsal sözleşme kuramından oluşmaktadır. Toplumsal sözleşme kuramının içeriğinde, toplumu oluşturan insanların bir takım kurallarla bir araya gelerek sözleşme yaptıklarına dayanır. Sözleşmeyi oluşturan toplumun hak ve özgürlüklerinin garanti altına alınması ile birlikte aynı zamanda toplum bazı haklarından da feraget etmiş ve her gücün üzerinde olan bir otoritenin varlığını kabul etmişlerdir (Uzun, 2009, s. 227).

#### **1.1.1.1. Sözleşme Teorileri**

Toplumsal sözleşme veya sosyal sözleşme olarak da bilinen bu teoriler; bireylerin gelecekte oluşabilecek şiddet, sahtekarlık veya dikkatsizlikten korunmak amacıyla önceden oluşturdukları sözleşme olarak ifade edilebilir. Bu sözleşme ile bir araya gelen insanlar bir otorite veya devleti üst yapı olarak görmüş ve bağımsızlıklarının bir kısmından bu amaçla vazgeçmişlerdir. Bu durum yönetilmek amacıyla oluşturulan ve herkesin onayladığı bir anlaşma olarak da düşünülebilir.

Toplum sözleşmesi kuramı günümüz modern laik devletlerinin kuramsal anlamdaki temellerine dayanmaktadır. Devlet içerisinde yaşayan, yurttaşlık

bilinçleri, düşünülebilir bir olgu olarak nitelik kazanmasıyla mümkün olmaktadır. Bireyler arasında yapılan sözleşmenin temellerinde var olan hakların iradi bir eylem sonucunda devri, zamanla bir zorunluluk hali alır ve bu bağlamda devlet, haklarını devreden bireyler karşısında tel belirleyici erk haline gelir (Ekici, 2013, s. 88).

Thomas Hobbes (1588- 1679), John Locke (1632-1704) ve Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) gibi düşünürler tarafından meşru devlet otoritesinin ortaya çıkışının sorgulandığı bu teorilerde, bireylerin yalnızca politik ve ekonomik düzenlilikten faydalanabilmek için kendi çıkarlarından neden gönül olarak vazgeçtiklerini açıklamaya çalışmaktadırlar.

Bu düşünürlerden T. Hobbes, toplumsal uzlaşmayı mutlak iktidarın varlığına bağlamış ve otoriter bir devleti savunmuştur. Birey hakları karşısında devlet haklarını daha üstün gören ve devlet tarafını seçen düşünür, daha çok otoriter bir siyasi teori geliştirmiştir. Bu teoride İngiliz İç Savaşı'nın da etkisinde kalarak “insanın insanın kurdu olarak yaşadığı” doğal hali teorisine yansıtan Hobbes, “Leviathan” adlı eserinde insanları, en büyük kötülük olarak gördüğü ölüm tehlikesinden koruma görevini devlete yüklemiştir. Hobbes'a göre devlet, toplumsal barışı sağlamak için zor kullanılmalı ve hukuk ile sınırlanmamalıdır (Yayla, 2004, s. 24).

Toplum sözleşmesi düşünürlerinden Jhon Locke'nin görüşü ise, Hobbes'un görüşleriyle paralellik göstermektedir. Locke'ye göre devletin asli varlığı doğal hukuk ile sınırlanmış, bu sınırlar ise yurttaşların elinde pekiştirilmiştir. Sözleşmeye göre devlet yalnızca bireylerin mülkiyetlerini güvence altına almak ve dış ilişkileri yürütmekle yükümlü kılınmıştır. Hoobes ve Locke'ye göre doğa durumunda devletin meşru temellerini toplumun birinci sırada ihtiyaç duyduğu “güvenlik ihtiyacı” gemektedir (Köker, 2005, s. 55-56).

Hem Hobbeshemde Locke doğal hukuk düzenini temel almaktadırlar. Her iki düşünüründe siyasi düşünceleri bu doğal hukuk düzeninin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır (Çapar & Yıldırım, 2014, s. 25). Bu duruma rağmen Locke, Hobbes'dan farklı olarak doğal durumu devinimsel olarak ifade etmektedir. Locke'nin devinimsel olarak kurguladığı doğa halinde insanlar, güvenliğin var olduğu barış halinde yaşarken, bu güvenlik ve huzur ortamının zamanla bozulması

ile birlikte savaş ortamının hakim olacağı varsayımı ön plana çıkmaktadır (Emeklier, 2015, s. 114).

Sosyal sözleşme teorilerinin diğer bir düşünürü, J. J. Rousseau'dur.

Anayasal iktisatın temelinde ise, devletin asli varlığının yanında, devşetin elinde bulundurduğu bütün yetkileri, bireylerin iradelerinin devretmesinin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Buradan anlaşılacağı üzere, devletin varlığının temeli, "toplumsal/sosyal sözleşme" dayandırılmaktadır.

Rousseau'ya göre, en güçlü, gücünü hak, boyun eğmeyi de ödev biçimine sokmadıkça hep egemen kalacak kadar güçlü değildir. Gücün hak yaratmayacağını ve insanın yalnızca haklı olan güce itaat edeceğini belirten Rousseau; bu doğal çıkarımdan sonra şöyle devam eder; "*Madem hiç bir insanın, benzeri üstünde doğal bir yetkisi yoktur ve madem kaba güç bir hak yaratmaz, öyleyse insanlar arasında her çeşit haklı yetkenin temeli olarak kala kala yalnız sözleşmeler kalıyor*". Bununla insanlara hayalini kurdukları düzenli ve âdil bir toplum hayatını gerçekleştirebilmeleri için yalnızca bir çıkar yol kalmaktadır ve bu yol da toplum sözleşmesi'dir. Yazara göre bütün insanların oybirliği ile gerçekleştirilen tek sözleşme 'toplum sözleşmesi'dir. Öyle ki, bu gerçekleştirildikten sonra artık kimselerin buna karşı koyma güç ve hakları olmayacaktır. "*Üyelerinden her birinin canını, malını bütün ortak güçle savunup koruyan öyle bir toplum biçimi bulmalı ki, orada her insan hem herkesle birleştiği halde yine kendi buyruğunda kalsın hem de eskisi kadar özgür olsun*". Toplum sözleşmesinin cevap bulduğu ana sorun budur. Bu sözleşme ile birey, bütün hakları ile birlikte toplumun bir parçası haline gelir ve her anlamda birey, topluma bağlı yaşar. Bu durum aynı zamanda –herkes için geçerli olduğundan hiç kimseye bağlanmamakla aynı durumu anlatmaktadır. Toplum sözleşmesi ile birlikte her birey, varlığını oluşturan bütün unsurlar ile birlikte genel istemine verir ve her birey bütünleşen sistemin bir parçası haline gelir (Gürbüz, 2003).

Birçok noktada Hobbes'un kuramından farklı olan Rousseau'nun sözleşme kuramı "yurttaşlık" kavramına ayrıca bir önem atfetmektedir. Modern anlamdaki sözleşme kuramları da bu doğrultuya yakın söylemlerle söylemek istedikleri noktaya

gelir. Doğal durumdaki eşitsizlik ve sürekli savaş durumu sivil toplumun yıkılması karşısında sürekli bir tehdit unsuru oluşturur. Bu hem Hobbes'ta hem Rousseau'da, daha sonra Fichte ve Kant'ta karşılaşılan bir argümanı temsil eder (Tok, 2009, s. 6-7).

### 1.1.1.2. Sözleşmecî Anayasacılık

Anayasal iktisat, iyi bir toplumsal düzeni oluşturacak politik kuralların ve kurumların, sosyal sözleşme teorisine aykırı olmayacak şekilde oluşmasını sağlar. Anayasal iktisat toplumun hem hukuki hem de kurumsal altyapısını oluşturup, bu altyapıyı yönlendirecek anayasaların, yalnızca vatandaşların bilinçli gayretleriyle ideal şeklini alacağını kabul eder. Bu düşünce genel literatürde “Sözleşmecî Anayasacılık” (Contractarian Constitutionalism) olarak yer bulmaktadır. Bu yönüyle Sözleşmecî Anayasacılık aynı zamanda “Yapıcı Rasyonalizm” (Constructive Rationalism) ilkesine dayanmaktadır. Bu ilkenin karşısında duran görüş ise sosyal düzeni belirleyen kurum ve kuralların zaman içinde kendiliğinden, yani spontan olarak oluştuğunu idda eden “Evrimsel Rasyonalizm” (Evolutionary Rationalism) dir. Spontan olarak oluşan düzenler tarihi evrim süreci içerisinde kendiliğinden gelişmiş, soyut ve belli amaçlara yönelik olmayan kural ve kurumları oluşturmaktadır. Örnek olarak fizyokratların “Doğal Düzen”i, Adam Smith’in “Görünmez El”i spontan doğal düzeni açıklamaktadır (Aktan, 1995, s. 19).

Bu bilgilerden hareketle anayasal iktisadın temellerinin sözleşmecî anayasacılığa dayandığını söyleyebiliriz. Sözleşmecî anayasacılık; toplumda meydana gelen anayasaların, bireylerin bilinçli gayretleriyle ortaya çıktığı anlamına gelmekte ve bu yönüyle “constructive” bir içeriğe sahip olduğunu göstermektedir. Anayasalar, sözleşme maddelerinde sahip oldukları anlayış veya düşünce doğrultusunda toplumu değiştirme ve etkileme gücüne sahip araçlardır. Bu nedenle, sözleşmecî anayasacılıkta anayasaların oluşmasında birey tercihleri ön planda tutulmaktadır (Uzun, 2009, s. 232).

### **1.1.2. Anayasal İktisat Teorisinin Teorik Temelleri**

Anayasal İktisat Teorisinin teorik alt yapısını Kamu Tercih Teorisi oluşturur. Kamu Tercih Teorisinin gelişimi ise İkinci Dünya Savaşı'nı takip eden 1940'lı ve 1950'li yıllara rastlarken, Anayasal İktisadın bir disiplin olarak doğuşu ve önem kazanması 1970'li yılların sonlarına rastlamaktadır (Aktan, 1997, s. 232). Kamu tercihi teorisi bir anlamda “iktisat biliminin siyaset bilimine uyarlanması” şeklinde de ifade edilmektedir. Bu tanımla birlikte iktisat biliminin geleneksel piyasa karar alma süreci üzerindeki geleneksel metodolojisi piyasa dışı karar alma süreçlerine doğru genişletilmiştir. Anayasal iktisat teorisi kamu tercihi teorisinden yararlanmakla genel anlamda sınırları daha küçüktür. Bununla birlikte kamu tercihi teorisyenleri toplumsal seçimlerin sonuçları ile ilgilenirken, anayasal iktisatçılar öncelikle belirli anayasal kuralların oluşturulma nasıl ortaya çıktığı ile ilgilenirler. Brennan ve Buchanan öncü nitelikli kamu tercihi modellerinin siyasilerin faaliyetlerinin belirlenmesinde ortanca seçmen teorisine fazlaca vurgu yaptığını; ancak bu modellerin politik piyasanın arz yanını dikkate almadığını belirtmektedirler. Siyasilerin iradi gücünün sadece ortanca seçmen teorisine (proses seviyesinde-prosedürel sınırlamalar) yeteri kadar sınırlandırılmayacağını önemli olanın anayasal kurallar düzeyinde yapılan sınırlamalar olduğuna dikkat çekmektedirler (Voight, 1997, s. 15).

#### **1.1.2.1. Kamu Tercih Teorisi**

Kamu Tercih Teorisi 1950-1960 yıllarında ABD'de siyasi süreçlerin eleştirildiği bir dönemde ortaya çıkmıştır. Kamu tercihi teorisi temel anlamda iki önemli düşünce üzerine kurulmuştur. Bu düşünce temellerinden James Buchanan ve Gordon Tullock tarafından temsil edilen “Virginia Okulu” Antony Downs ve George Stigler'in temsil ettiği “Chicago Okulu” dur. Kamu tercihi teorisi neo-klasik iktisatçıların teorisine karşılık “Devletin Başarısızlığı” teorisine dayanmaktadır. Kamu Tercih Teorisyenleri devletin başarısızlığında keynesçi iktisadi anlayış ile hareket eden akademisyenler, bürokratlar ve politikacılar önemli bir yere sahip olduğunu belirtmektedirler (Çoban, 2003, s. 76-78)

İktisat teorisinde olduğu gibi, kamu tercihi teorisi de temelinde bireyci bir toplum görüşüne dayanır. Bireyler toplumun temel unsurlarıdır ve hükümet, bireylerin kollektif kararlarını vermelerinde ve kollektif etkinliklerini yürütmelerinde aracı olan kurumlar komplekstir. Temel ekonomi modeli, politik süreç üzerine uygulamak suretiyle, demokratik bir hükümet, ekonomi piyasasının dengesi haline gelir. Her ikisi de başlı başına bireysel arzuların toplanmasına ve birbirleriyle bağdaşmasına vasıta olan araçlardır. Genel olarak bu bağlamda hiçbir kamu yararı yoktur, yani hiçbir değer, bireysel değerlerin toplamından ayrılamaz (Aktan, 2002, s. 31).

Kamu tercihi teorisi, çıkarların veya tatmin olmanın bireysel değerlendirilmesi olarak tanımlanan “fayda”yı maksimum düzeye çıkarma arzusu ile bireyin güdümlendiği temel ekonomik modelin tutuma ilişkin varsayımlarının paylaşır. Bu nedenle seçmenin birkaç alternatif ile karşılaşması durumunda kendisine en büyük faydayı sağlayacak olan adayı seçme eğiliminde bulunacaktır. Buradan hareketle bilgilendirmeler önem kazanmaktadır bunun nedeni seçmen kafasında her bir adayın olası politikalarını ve politikaların kendisini nasıl etkileyeceğinin tahminini oluşturmak zorundadır. Fakat bu bilgiyi elde etme birkaç sebep yüzünden zordur. Bu sebeplerden birincisi kamu malları ve vergilendirme sistemiyle birlikte kamu sektörü, bireyin maliyetleri ve sahip olduğu yararları bilmediği bir alışverişi temsil etmez. İkincisi, temsili bir demokraside seçmen politikaları değil adayları seçmek zorundadır ve belirli bir adayın izleyeceği politikaları öngörmek zordur. Üçüncüsü birçok hükümet harcamalarının uzun vadeli yarar sağlayacağı kaçınılmazdır. Oysa tipik seçmen, bu yararları rasyonel şekilde değerlendirmek için zayıf bir yetiye sahip olabilir (Aktan, 2002, s. 29-30).

## **1.2. Anayasal İktisat Teorisinin Temel Varsayımları**

Kamu tercihi teorisi, temel anlamda iktisadın kurallarını, siyasi yaşama entegre eden bir disiplindir. Farklı bir ifade ile mevcut politikaların ekonomik olarak analiz edilmesidir. Anayasal iktisat zamanın koşullarına göre daha dar bir alanı benimsenmiş ve politik davranışları sınırlayan anayasal hükümlerin şekilleri üzerine yoğunlaşmıştır. Aralarındaki bu sıkı ilişki nedeniyle Kamusal Tercih Teorisi'nin

teorik temellerini oluşturan üç önemli varsayım, (ki bunlar metodolojik ferdiyetçilik, ekonomik insan (homo-economicus) ve politikayı da bir mübadele biçimi sayan “catallaxy” faraziyeleridir. Anayasal İktisat Teorisi’nin de temel faraziyeleri kabul edilir. Bu üç temel varsayımı, anayasal iktisatçıların ele alış biçimine göre; aşağıda inceleyeceğiz (Güneş & Aydemir , 2005, s. 79).

### **1.2.1. Metodolojik Ferdiyetçilik İlkesi**

Politikada, hem politika ilminde hem de politika felsefesinde “ferdiyetçilik” kavramının iki farklı anlamı vardır. Ferdiyetçilik birinci anlamda bir “analiz yöntemi” adı olup, ferdi “değerlendiren, seçen, karar veren ve ona göre hareket eden temel ünite” olarak kabul eder. İkinci anlamda ide ferdiyetçilik; bir “toplumsal organizasyon biçimi” olup “her şey insan içindir” kuralı ile şekillenir. Devleti açıklamaya yönelik teorilerin çoğu, bu ikinci anlamdaki ferdiyetçilik ilkesine sahip olduğu halde, analiz yöntemleri birinci anlamda ferdiyetçidir. Bu nedenle bir analiz yöntemi olan ferdiyetçiliği, bir toplumsal organizasyon biçimi olan ferdiyetçilikten ayırmak önemlidir (Bunchanan, 1980, s. 315-317; Vanberg, 1986, s. 114).

Bu teoriye göre; ekonomik ve sosyal kararlar bireylerin tercihleri doğrultusunda şekillenir. Aynı zamanda devletin asli kuruluşları bireylerin tercihleri doğrultusunda ortaya çıkmışlardır. Kamu Tercih Teorisi, politikanın ekonomiye yönelik analizinden hareketle kamu ekonomisinde alınan kararları birey tercihlerine dayalı olduğunu varsaymaktadır (Günay, 2007, s. 133-135).

Literatürde bireyin içinde bulunduğu iktisadi ortamla ilgili kurumsal yapının dikkate alınmaması ve piyasada ferdin daima fayda maksimizasyonuna ulaştığının farz edilmesi gibi iki önemli eksiğe rağmen, iktisat ilminde; piyasada oluşan kararların tek sahibi olarak ferdin gösterilmesi; politikaya da uygulanabilir. Kısaca söylemek gerekirse, ferdin seçim ile ilgili davranışını değişik seçim ortamlarına uygulamak mümkündür. Ortaya çıkacak farklar, ferdin seçim davranışının değişmesinden değil, seçimin yapıldığı ortamın kurumsal farklarından doğacaktır. Dolayısıyla “seçim” yapan bir ferdin davranışı ile ilgili faraziyeler, “seçim sonuçlarının tahmini” için yol gösterici olacaktır (Savaş, 2000, s. 33-34).

### 1.2.2. Ekonomik İnsan - Ferdi Rasyonellik İlkesi

Kamu Tercih Teorisi bireylerin rasyonel aktörler olarak hareket ettiğini varsayar. Buna göre, bireyler bütün davranışlarında kendi çıkarlarını azamileştirmeye çalışırlar. Bu varsayım ekonomi alanında tam rekabet ortamının var olduğunu kabul eder, yani hiçbir kimsenin tek başına ya da başkaları ile anlaşarak piyasayı etkileyemeyeceği bir pazar ekonomisi olduğunu varsayar. İkinci olarak, piyasadaki tüm bireylerin piyasaya ilişkin tam bilgi sahibi olduğunu varsayar (Çoban A. R., 2014, s. 77-78).

Kamu Tercih Teorisi kamu ekonomisinde temel amaç olarak kabul edilen kamusal faydanın maksimizasyonunu reddetmektedir. Bu ilke de birey rasyonel ve tutarlı hareket eder ve faydasını arttıracak tercihlerde bulunur (Dura, 2006, s. 111). Zira bu ilke de bireylerin kararları rasyonel ve tutarlıdır. Rasyonel ve tutarlı hareket eden birey her zaman faydasını arttıracak tercihlerde bulunacaktır. İster kamusal ister özel karar alma süreçlerinde olsun bireyler daima özel çıkar maksimizasyonu peşinde koşacaklardır (Uzun, 2009, s. 116). Seçmenler-fayda, partiler-oy, bürokrasi-bütçe ve çıkar grupları da rant maksimizasyonu peşinde koşmaktadırlar. Kamu Tercih Teorisi bu yaklaşımıyla, politikacıların, seçmenlerin, siyasi partilerin ve bürokratların davranışlarını ekonomik perspektif içinde incelemiş, bireylerin ve kurumların kendi çıkarlarını düşünen ve bu düşünce çerçevesinde rasyonel hareket eden analiz birimleri olduklarını belirtmiş ve ekonomik araç ve metotlarla politik karar alma faaliyetlerinin analiz edilmesini amaç edinmiştir (Özer, 2007, s. 456-457). Çünkü her birey aldığı kararı rasyonel değerlendirmeler çerçevesinde alacak olup faydasını azami düzeye indirecek her uygulamadan kaçınmaya çalışacaktır.

Bireylerin rasyonel olmaları sonucu faydalarını maksimum düzeye çıkararak tercihlerde bulunurlar. Buradan hareketle, özel ekonomide olduğu gibi kamu ekonomisinde de “homo economicus” yani “özel çıkar maksimizasyonu” ilkesi hakimdir. Bu açıdan bakıldığında kamu tercihi teorisi, kamu ekonomisinde temel amacın “kamu çıkarı” veya toplumsal çıkarı” maksimize etmek olduğu düşüncesinin karşısında durur (Güney, 2016, s. 68).



Kamu tercihi literatüründe bu “homo economicus” motifiyle siyasal karar alma sürecinde yer alan aktörlerin “çıkarlarını” maksimize etme çalışmaları; yani (Aktan, 2002, s. 5-6),

- Seçmenlerin “fayda maksimizasyonu”
- Siyasal partilerin “oy maksimizasyonu”
- Bürokrasilerin “bütçe maksimizasyonu”
- Çıkar ve baskı guruplarının “rant maksimizasyonu”,

pesinde koşmaları “Maximand” ilkesi olarak ifade edilmektedir.

### **1.2.3. Politik Mübadele (Catallaxy) İlkesi**

Anayasal İktisat’ın ve Toplumsal Tercih Teorisi’nin, en önemli metodolojik temeli, politikayı, bir tür mübadele olarak ele alan ve İngilizce’de “catallactics” veya Hayek’in bulduğu bir karşılıkla “catallaxy” olarak tanımlanan varsayımdır. Kısaca; “*politika, karmaşık bir mübadele türüdür*” diye açıklayabileceğimiz bu teoriyi, önemli kılan nedenlerin başında, çağdaş iktisat teorisine yönelik bir eleştiri niteliğinde olması gelir. Kavramı Anayasal İktisat teorisine kazandıran Buchanan; çağdaş iktisatın, uygulamalı matematiğe dönüştüğünü ve bu yüzden gerçek dünya ile ilgisinin kalmadığını, bunun nedeninin de iktisatın sadece sınırlamalar karşısında yapılacak maksimizasyon problemi ile uğraşması olduğunu öne sürmüştür (Savaş, 2000, s. 36).

Politik Mübadele İlkesi Teorisine göre siyasal karar alma mekanizması, politik sürecin tarafları arasında gerçekleşen bir politik mübadeledir. Nasıl ki piyasada bireyler arasında bir piyasa mübadelesi varsa, kamu ekonomisinde de toplumsal istek oluşumunda bir politik mübadele söz konusudur (Uzun, 2009, s. 117).

### **1.3. Ekonomik Anayasa**

Anayasalar devletin siyasi yapısını, idari şeklini, devleti oluşturan organların kuruluş ve işleyişlerini, kişilerin temel siyasi hak ve özgürlüklerinin ne olduğunu

içeren hükümler taşır. Devletin ekonomik yetki ve sorumlulukları ile bireyin ekonomik hak ve özgürlükleri politik anayasa içinde dağınık bir şekilde yer alması nedeniyle ekonomik anayasa yapma ihtiyacı doğmuştur. Bu tip anayasalarda bireyin ekonomik hak ve özgürlükleri anayasada ayrıca düzenlenmektedir(Karluk, 2013, s. 73).

Ekonomik anayasalarda ekonomik düzenin hukuki çerçevesini oluşturan kural ve kurumlar anayasal hükümler haline gelir ve siyasal iktidarın bu kuralları yok saymasının önüne geçilir. Diğer bir deyişle ekonomik anayasa ile devletin ekonomik güç ve yetkilerinin anayasal normlarla sınırlandırılması söz konusudur (Sakal, 2009, s. 87; Voight, 1997, s. 15))

Ekonomik anayasa, siyasal iktidarların ekonomi üzerindeki olası müdahalelerini en aza indirmeyi hedefler. Buradaki temel amaç; mali ve parasal disiplini sağlayarak hükümetlerin popülist politikalar uygulamalarını sınırlandırılmak, bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerini güvence altına almaktır(Karluk, 2013, s. 73).

### **1.3.1. Ekonomik Anayasa Kavramı**

Bireylerin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almak için devletin hak ve yetkilerinin kurallara bağlanması düşüncesinden hareketle oluşturulan anayasalarda, genellikle siyasi yön daha fazla ön plana çıkmaktadır. Mevcut anayasalarda ekonomik konularla da ilgili hususlar yer alsa da bu konular siyasi konulara göre daha fazla geri planda kalmıştır(Eryılmazlar, 2014, s. 36).

Ekonomik anayasa öncelikle devletin zor kullanma gücünü en belirgin şekilde kullandığı “vergileme” ve “para basma” konuları olmak üzere, ekonomik yaşamın çeşitli alanlarına yaptığı ekonomik müdahalelerin ve bu yolla insan davranışına getirdiği sınırlamaların neler olması gerektiğini belirler. Anayasal iktisadın pozitif ve normatif yönden değerlendirildiği çeşitli “anayasal sınırlamalar” yardımı ile de belli bir toplumun belli bir dönemindeki ekonomik durumunu dikkate alarak yapılacak “sınırlama tercihleri” ile, o toplumun “ekonomik anayasası” oluşturulabilir. Bu açıklamadan anlaşılacağı üzere, ekonomik anayasa belli bir topluma ve döneme

aittir. Toplumdan topluma, dönemden döneme ekonomik anayasalar farklılık gösterebilirler. Bu nedenle gerek anayasal iktisadı ve gerekse herhangi bir ekonomik anayasayı, belli bir siyasi ideolojinin ürünü veya temsilcisi saymak doğru sayılmayacaktır (Savaş, 2000, s. 42-43).

Ekonomik Anayasa oluşturulmasının amacı, devletin ekonomik hak, yetki, görev ve sorumluluklarının belirlenerek anayasal düzeyde bu yetki ve sorumluluklarının dışına çıkılmasına engel olmaktır. Başka bir deyişle, Ekonomik Anayasa ile devletin ekonomik güç ve yetkilerinin anayasal normlar ile sınırlandırılması söz konusudur. Anayasal İktisatçılar, devletin yetkilerinin anayasal düzeyde sınırlanmaması halinde Anayasa sonrası (post-constitutional) bir ortamda devletin giderek büyüyeceğini ve bunun sonucunda ekonomik ve politik yapının giderek yozlaşacağını ve demokrasinin tahribe uğrayacağını savunmaktadırlar (Aktan, 1997, s. 46)

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

### **1.3.2. Freiburg Hukuk ve İktisat Okulu**

Ekonomik düzenin sağlanması amacıyla, kural ve kurumların önemi üzerinde duran ve bu konuyu kendisine araştırma konusu olarak seçen ilk iktisat ve hukuk okulu Freiburg okuludur. Freiburg İktisat ve Hukuk Okulu, Almanya' da Freiburg Üniversitesi'nde 1930'lu ve 1940'lı yıllarda Alman İktisatçı WalterEucken ve hukukçu Franz Böhm'ün önderliğinde ekonomik ve sosyal düzen üzerine yapılan çalışmalar neticesinde ortaya çıkmıştır (Aktan C. C., 2000, s. 158).

Freiburg Okulu'nun temel amacı, hem piyasa ekonomisi, hem de kamu ekonomisinin düzenli bir şekilde işlemesi için gerekli hukuksal çerçevenin oluşturulmasıdır (Sakal & Şahin, 2009, s. 92) Freiburg Okulu'na göre ekonomik düzen doğal bir şekilde kendiliğinden oluşmamaktadır. Bu okul oluşacak düzenin mutlaka kural ve kurumlara dayalı olması gerektiğini, ekonomik düzenin temel ilke, kural ve kurumlarının insanlar tarafından oluşturulabileceğini vurgulamaktadır (Uzun, 2009, s. 232). Bu yönüyle Freiburg Okulu düşünürleri Fizyokratların Doğal

Düzen düşüncesine ve “bırakınız yapsınlar, bırakanız geçsinler” sloganına karşıdır. Bu okula göre, sosyal düzenin tüm alanlarında düzenin olduğundan söz etmek mümkün değildir. Sosyal düzenin bir alt alanını oluşturan ekonomik düzeninde bütünüyle kendiliğinden oluştuğunu ve ahenk içinde işlediğini söyleme imkanı yoktur. Örnek olarak, piyasa ve mübadele kendiliğinden oluşmuş düzenleri yansıtmaktadır. Ancak piyasa kendi doğal işleyişine bırakıldığında ir takım olumsuz sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, piyasada rekabeti önleyecek bazı unsurlar sonucunda ekonomik düzen ve ahenk bozulabilecektir (Aktan, 2002, s. 209).

### **1.3.3. Virginia Politik İktisat Okulu**

ABD’de 1960’lı yılların başında James M. Buchanan ve bir grup iktisatçı tarafından kurulan ve geliştirilen bu okul siyasetçilerin ahlaklı olmasını beklemek yerine siyasetçinin sınırsız güç ve yetkilerinin sınırlandırılması gerektiğini görüşünü savunmaktadır. Buradan hareketle yetki ve gücü sınırlandırılmış siyasetçilerin popülist yaklaşımlarının önüne geçilerek, ekonomide devamlılığın sağlanması amaç edinilmiştir.

Virginia Politik İktisat Okulu piyasa zaman zaman yaşanan başarısızlıklar olduğu gibi devletin de başarısızlığının da söz konusu olabileceğini vurgulamaktadır. Virginia Politik Okulu’nda piyasanın mükemmel olmadığı gibi devletin de mükemmel olmadığı görüşü ağır basmaktadır. Bu kapsamda, bu okula mensup olanlar Keynezyen iktisat teorisini, sosyal refah devletini ve benzeri müdahaleci devlet anlayışlarını reddetmektedirler. Kamu Tercih Teorisyenleri hem vatandaşların hem de devletin hak, yetki, güç ve sorumluluklarının mümkün olduğunca kesin çizgilerle belirlenmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar. Virginia Okulu, Freiburg Okulundan farklı olarak siyasal iktidarların ekonomik alandaki güç ve yetkilerinin sınırlandırılarak kamu ekonomisinde düzen ve istikrarın sağlanması gerektiğini iddia etmektedir ( (Sakal & Şahin, 2009, s. 92). Virginia Okuluna göre harcama, vergileme, borçlanma ve para basma yetkisi konusunda anayasal normlarda sınırlamalara gidilmelidir (Yazıcı , 2014, s. 270).

### **1.3.4. Ekonomik Anayasa Türleri**

Ekonomik anayasa tek çatı altında toplanmış ve ekonomik alanla ilişkili olan konuları kapsayan alt anayasalardan oluşmaktadır. Ekonomik alanda yetki sınırlamalarının getirildiği Anayasalarda iktisadi ya da mali hükümlerin yer alması esas itibariyle siyasi otoritenin yetkilerinin kısılması anlamına gelmektedir. Ekonomik Anayasa içeriği itibari ile mali-iktisadi düzenlemeler içermektedir; çünkü bunlar olmadığı zaman siyasi otorite keyfi davranmakta, ölçüyü kaçırmakta, karşılıksız para basma, aşırı ölçüde vergilendirme veya aşırı borçlanma yoluyla gelecekte telafisi zor uygulamalara neden olabilmektedir (Acar Mustafa & Bilir, 2013, s. 90). Bir ülkede nasıl ki siyasal düzen anayasal normlarla sağlanıyorsa ekonomik düzende anayasal normlarla sağlanmalıdır. Aksi takdirde ekonomik faaliyetleri düzenleyen kurallar kişilerin şahsi yetenekleri daha da kötüsü şahsi menfaatleri doğrultusunda şekillenir. Bunu aşmanın en etkili yöntemi mali anayasayı oluşturmaktır(Bilkay, 2016, s. 178).

#### **1.3.4.1. Mali Anayasa**

Devletler üstlenmiş oldukları görevler bakımından ekonomik ve sosyal nitelikli hizmetleri yerine getirebilmek için harcama yapmak zorundadırlar. Yapılan bu harcamaların finansmanı, vergi toplama, borçlanma veya para basma ile sağlanmaktadır. Yapılan bir kamu hizmetinin finansman şekli, herhangi yasal bir sınırlamaya tabi olmayan politik süreçteki aktörlerin inisiyatifindedir ve bu durumun ahlâki boyutu yeterince sorgulanmamaktadır. Çünkü Geleneksel Maliye teorisinde, devletin yani politik süreçteki aktörlerin davranış şekli “iyiliksever” olarak nitelendirilmektedir(Kayabaşı, 2005, s. 61).

Mali Anyasa’da da yapılmak istenen şey herşeyden önce, siyasi iktidarın, elinde bulundurduğu vergileme gücünü nasıl kullanacağını tahminine yöneliktir. Bu tahminin ardından elde edilen sonuçlarla vergileme gücünün nasıl kullanılması gerektiği ve ferdi devlete karşı korumak amacıyla, vergileme gücünün hangi anayasal sınırlamalarla sınırlanması gerektiği belirlenir (Savaş , 2007, s. 59)

. Mali anayasanın temel amacı, hükümetlerin farklı politikalarla bütçeyi keyfi olarak büyüterek bunun sonunda da vergi gelirlerini artıracak araçlara sık sık başvurmasını önlemektir(Savaş , 2007, s. 62-63). Aynı zamanda, bugünden daha fazla harcayarak gelecek nesillere yük oluşturabilecek borçlanmanın anayasal kontrol altına alınmasını sağlamaktır. Kamu gelir ve giderlerinin anayasal kontrole bağlanmasıyla da hem keyfi harcamaların önüne geçilmiş olacak hem de daha küçük kamu ekonomisi sağlanmış olacaktır (Sakal & Şahin, 2009, s. 89).

#### **1.3.4.1.1. Mali Anayasa Önerileri**

Yukarıda açıkladığımız Mali Anayasa kavramıyla ilgili çeşitli öneriler bulunmaktadır. bu önerilere bakıldığında denk bütçe ilkesi, vergilemede herkesin kanun önünde eşit olması bir diğer adıyla “kanunilik”, vergilerin herkesten eşit ve aynı oranda alınması “genellik” ve “eşitlik” ilkeleri açısından önerilerin ortak bir paydada buluştuğunu söyleyebiliriz (Tok, 2009, s. 49).

##### **1.3.4.1.1.1. Buchanan – Wagner’in Mali Anayasa Teorisi**

1977 yılında yayınlanan “Bütçe Açıklı Demokrasiler- Lord Keynes’in Politik Mirası” isimli kitaplarında çağdaş demokrasilerin, anayasal sınırlamalar getirmediği sürece, açık bütçe ile yönetileceklerini iddia etmiş ve anayasa konulmasını istedikleri hükmü beş ilke ile belirlemişlerdir (Bunhanan-Wagner’den Aktaran Savaş , 2007, s. 90);

- Başkan her yıl Kongre’ye harcamaları gelirine denk bir bütçe sunmalıdır.
- Kongre, bütçe görüşmeleri esnasında istediği değişiklikleri yapabilir, ancak onaylanan bütçe yine denk bütçe özelliğini korumalıdır.
- Tahminler tutmaz ve bütçe açığı belli bir seviyeyi geçerse, harcamalar otomatik şekilde azaltılarak

üç ay içinde denge yeniden sağlanmalıdır. Eğer bütçe de fazla verirse, bu fazlalık devlet borçlarının ödenmesinde kullanılmalıdır.

- Kabul edilen bu hükümler besinci yılın sonunda yürürlüğe girmeli, ancak bu beş yıl içinde bütçe açığı %20 oranında azaltılmalıdır.

- Bu hükümler, her iki meclisin de üçte iki çoğunluğu ve Başkan'ın onayı ile olağanüstü durumlarda askıya alınabilir. Ancak olağanüstü durum bir yıl sonra kendiliğinden ortadan kalkar.

#### **1.3.4.1.1.2. Friedman'ın Mali Anayasası**

Friedman'ın Mali Anayasa önerisine göre, devletin elde edeceği vergi gelirleriyle harcamalarını milli gelirin belli bir oranı ile sınırlandırılmasını önermektedir. Bu öneriye göre ancak milli gelirin artması halinde bütçenin büyüklüğünde bir artış olacaktır. Milli gelirin her yıl artması dolayısıyla bütçenin artacağı ve sonuçta devletin büyüyeceği görüşüne karşılık, Friedman *“eğer bir yıl harcamalar öngörülen limite ulaşmazsa ertesi yıl oran düşürülerek devletin büyümesinin önüne geçilecektir”* demektedir. Friedman açıkladığı bu önerisinde; gelirin vergilendirilmesinde, mesleki ve işletme maliyetlerinin yanı sıra, sabit bir tutarın da matrahtan indirim konusu yapılması önerisi, çıkarılacak vergi kanunları açısından bağlayıcı bir nitelik oluşturmaktadır (Kayabaşı, 2005, s. 102).

Friedman devletin önüne geçilemez bir şekilde büyümesini engellemek için tıpkı ABD Federal Anayasası'na I. ve X. düzeltme olarak eklenmiş “Haklar Bildirgesi” gibi bir “Ekonomik Haklar Bildirgesi” düzenlemesi gerekliliğini vurgulamıştır. Bu ekonomik haklar bildirgesi ile devletin ekonomik konularda nasıl sınırlanacağını araştıran Friedman, devletin vergi gelirleri ile harcamalarının milli gelirin belli bir oranı ile sınırlandırılmasını gerekli görmektedir (Friedman-Friedman'dan Aktaran Savaş, 2007, s. 90-91).

#### **1.3.4.1.1.3. Niskanen'in Mali Anayasa Önerisi**

Niskanen (1992)'nin önerileri daha çok ABD'ye yöneliktir. ABD'ye yönelik iki önerisi olan Niskanen'in ilk önerisi Kongre, Temsilciler Meclisi ve Senatonun üye sayısının üçte iki çoğunluğu ile ABD'nin kamu borç tavanının yükseltilmesi önerisidir. İkinci öneri ise vergi sistemlerinde düzenlemeye gidilecek önerilerin kabulünün Temsilciler Meclisi ve Senato üyelerinin üçte iki çoğunluğuyla alınmasıdır.

#### **1.3.4.1.1.4. Hayek'in Mali Anayasa Önerisi**

Hayek'in mali anayasa konusunda iki öneri sunmuştur. Bu önerilerden birincisi; vergi ile ilgili konularda genel ilke ve kuralları oluşturan bir üst Vergi Meclisi oluşturulmasıdır. Diğer yasaları yapmakla görevli meclisin ise Vergi Meclisi tarafından belirlenen sınırlar içerisinde hareket etmesi gerektiğini belirtmektedir. Hayek'e göre tek meclisin vergilemeye yetkili olduğu parlamenter bir sistemde vergi ile ilgili yasaların çok sık değiştirilmesi tehlikesi söz konusudur. Bunu önlemek için çift meclisli bir parlamento oluşturulmalı ve üst meclis (vergi meclisi) sadece vergi ile ilgili konularda genel kararlar almalıdır. Vergi meclisi tarafından alınan genel ilke ve kararlara alt meclis uymalıdır (Aktan, Dileyici ve Saraç, 2001).

#### **1.3.4.2. Parasal Anayasa Kavramı**

Dünya ekonomilerinde yaygınlık kazanan altın standardından kağıt para standardına geçiş, para arzının artmasına bu durum da, hükümetlerin geniş yetkilere sahip olmasına neden olmuştur. Bu durum hükümetlerin elinde bulunan bu gücün politize edilmesinin önünü açmış ve ekonomide öngörülebilirliği azalması sorununu ortaya çıkarmıştır. Hükümetlerce uygulanan iradi para politikaları sonucunda ortaya çıkan sorunlar beraberinde enflasyonun yaşanmasına neden olmuştur (Aktan & Dileyici , 2009, s. 41).

İradi para politikasının yol açtığı veya açacağı olumsuz sonuçlar parasal kuralların önemini ortaya koymaktadır. Somut anlamda parasal kurallarla ifade



edilmek istenen, geniş anlamda parasal anayasadır. Tüm bu durumlar birlikte düşünüldüğünde parasal anayasa devletin organlarının para basma yetkisini kullanırken uymak zorunda olduğu kurallar bütününe ifade etmektedir (Dileyici, 2005, s. 16).

Parasal anayasa, siyasal iktidarların elinde bulundurduğu güç ile parasal yetkilerini suiistimal ve istismar etmemeleri için bir önceden kural oluşturma mekanizması olarak ifade edilebilir. Parasal Anayasa, parasal büyümenin ne şekilde olacağına ilişkin bazı genel kuralların anayasa içerisinde güvence altına alınmasını önermektedir. Anayasal iktisatçılar genel anlamda, tarih boyunca siyasal iktidarı temsil eden yöneticilerin halktan aldıkları ve halk adına kullandıkları yetkilerini politik amaçlar uğruna daima istismar ve suiistimal ettiklerini savunmaktadır. Paranın henüz mübadelelerde yaygın olarak kullanılmadığı devirlerde siyasi gücü elinde bulunduran yöneticiler sahip oldukları vergileme yetkisini kötüye kullanma eğiliminde olmuşlar ve halkı ağır vergi yükü altında tutmuşlardır. Ekonominin parasallaşması ve parasal ekonomiye geçişle birlikte siyasal iktidarlar paranın yönetiminde de üzerinde söz sahibi olmaya başlamışlar ve para arzını düzenleyerek, modern para politikası araçlarını vasıtasıyla ekonomiye müdahalelerde bulunmaya başlamışlardır. Siyasal iktidarların elinde bulundurduğu güç ile para üzerindeki yetki ve müdahalelerini arttırmaları parasal disiplininde giderek bozulmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda da başta fiyat istikrarsızlığı olmak üzere ekonomideki istikrarsızlıklar artmıştır (Aktan, Utkulu, & Togay, 1998, s. 190-194)..

İşte anayasal iktisatçılar devlet anayasasının bir bölümünü oluşturacak olan parasal anayasa içerisinde para ile ilgili kuralların belirlenmesini ve siyasal iktidarların bu kurallar çerçevesinde hareket ederek yetkilerini kullanmalarını ve yetki dışına çıkılmasının önlenmesini önermektedirler.

Parasal iktisatın en büyük avantajı, oluşturulacak kurallar ile para politikasının önceden öngörülebilirliğinin sağlanmasıdır. Çünkü para politikası konusunda çok geniş yetkilere sahip olan hükümetlerin para politikası araçlarını politik kaygılar nedeniyle düzensiz kullanılmasının sonucunda para politikasında belirsizlikler oluşacaktır. Bu belirsizlikler nedeniyle karar birimlerinin yatırım, tasarruf ve üretim kararları etkilenebilecektir. Bu değişkenler paranın değerindeki

değişmelerden önemli ölçülerde etkilenmektedirler. Hâlbuki para politikasında öngörülebilirliğin artması sonucunda, aynı ölçüde para politikasına olan güvende de artış meydana gelecektir. Para politikalarının güvenilirliği de, parasal istikrarsızlıkla mücadele açısından önemli bir yere sahiptir. Birçok istikrar programındaki en büyük eksiklik, para politikasının bu güvenilirliğini taşınamamasıdır. İstikrar programındaki taahhütlerin uygulanmasının hiçbir garantisi yoktur. Parasal anayasada para politikasına ilişkin çerçeve önceden çizilmiş olduğundan istikrar programlarında bu eksiklikte giderilmiş olacaktır (Dileyici, 2005, s. 21).

Atılğan (2002) parasal anayasada olması gereken özelliklerin kapsamını aşağıdaki gibi sıralamıştır;

- Gelecekte istenilmeyen politika sonuçları için faaliyet alanını sınırlamak,
- Takip edilmesi istenen politika stratejilerine izin vermek,
- Uygulanabilirlik koşullar oluşturmak,
- Mümkün olabildiğince basit ve halk tarafından anlaşılabilir olmak,
- Belirli bir bakış açısına dayanmamak ve önemli bir oranda destek sağlamak.

Parasal anayasaya bir takım eleştiriler getirilmiştir. Bu eleştiriler iki noktada toplanmaktadır. Parasal anayasanın demokratik olmadığını belirten birinci eleştiriye göre siyasi iktidarların seçmenlerin isteklerini en iyi şekilde gidermeye engel teşkil etmektedir. Parasal anayasaya yapılan ikinci eleştiri ise siyasi iktidarların, değişen ekonomi politikalarına göre mevcut ekonomi politikasında değişiklik yapamayacağıdır (Savaş, 1997, s. 91).

Bu çalışmada öncelikle anayasal iktisat perspektifinde tartışmalara yer verilecek, daha sonra devletin para politikalarının kurallara bağlı olması temeline dayanan parasal anayasa önerilerine değinilecektir.

### 1.3.4.2.1. Alternatif Parasal Anayasa Önerileri

İradi para politikalarının olumsuz sonuçları, parasal kuralların oluşturulması noktasında farklı parasal anayasal iktisat önerilerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Geniş anlamda düşünüldüğünde parasal anayasa olarak nitelendirilen başlıca önerileri aşağıda geniş anlamda açıklanmıştır.

**Tablo 1.** Parasal Anayasa Önerileri

Friedman Kuralı (Miktar Prensibi)	Para arzı her yıl sabit bir oranda arttırılmalıdır.
Taylor Önerisi	Para otoritesi, enflasyonun hedeflenen değeri ile gerçekleşen değeri arasında bir fark olduğunda,
Fisher-Simons'un Önerisi (Endeskleme Yöntemi)	Para arzı artışları fiyat endeksine bağlanmalıdır.
Enflasyon Hedeflemesi Kuralı	Para otoritesi, belli bir enflasyon hedefi belirlemeli ve bu hedefi gerçekleştirecek şekilde
Leijonhufvud'un Önerisi	Toplam para miktarının yıllık artış oranı ile sınırlandırılmalı (Freidman Önerisi) veya paranın
Bernholz'un Önerisi	Altın standardı veya serbest bankacılık sistemine geçilmelidir. Parasal alandaki kararlar
Hayek'in Önerisi	Devletin para basma tekeli kaldırılarak özel firma veya bankaların para basmasına izin verilmelidir.
Buchanan'ın Önerisi	Anayasal para rejimi uygulanmalıdır.

**Kaynak:**(Aktan & Dileyici, Parasal Düzen ve Parasal Anayasa (Ed. C.C.Aktan), 2002).

Çalışmanın ilerleyen başlıklarında yukarıda Tablo 1'de sunulan açıklamalara geniş anlamda yer verilecektir.

#### **1.3.4.2.1.1. Friedman'ın Önerisi**

Friedman kuralı, Monetarist iktisadın kurucusu Milton Friedman tarafından geliştirilmiştir. Bu önerinin içeriğinde, para otoriteleri tarafından para arzının arttırılabilmesine ilişkin oranlar yer almaktadır. Bu oranlar sayesinde enflasyonun kontrol altına alınması gerçekleşebilecektir. Bu öneri, Friedman'ın oluşturduğu kuralın Anayasa'da güvence altına alınmasını ifade etmektedir (Dileyici, 2005, s. 25).

Friedman'ın önerisi, para sistemindeki teknolojik ve düzenleyici değişimlere karşı bir çözüm getirmediği gerekçesiyle bir takım eleştirilere maruz kalmıştır (Gramlich'ten Aktaran, Dileyici, 2005, s. 27). Friedman önerisindeki en önemli eksikliklerden birisi ekonomide oluşabilecek değişimlere ayak uyduramamasından kaynaklanmaktadır. Bu eleştiriyi savunan genel görüşe göre, reel büyüme oranında bir değişim beraberinde para arzı artışını da getirecek bu durumda ekonominin revize edilmesi anlamına gelecektir. Aynı eleştiriler para arzının oranlarla kontrol edilmesi önerisi paranın dolaşım hızının sabit kabul edilmesi halinde geçerli olacaktır. Oysa onlara göre, paranın dolaşım hızı hareketliyse, sabit parasal büyüme kuralı işlevsiz hale gelecek ve bu durumda konjonktürel dalgalanmaların yaşanmasına neden olacaktır (Dileyici, 2005, s. 27).

#### **1.3.4.2.1.2. Hayek'in Önerisi**

Hayek'in önerisine göre ekonomi içerisinde serbest bankacılık sisteminin uygulamaya geçirilmesiyle, devletin para basma tekelinin anayasada çıkartılmasını; özel banka ve firmalara da kendi paralarını çıkarma yetkisinin verilmesini önermiştir. Hayek'e göre enflasyonun asıl nedeni "para basma yetkisi'nin bir "monopol" halinde devlete verilmiş olmasıdır. Bu nedenle yapılması gereken; devletin elinde bulunan para basma monopolünü almak ve kendisinin "serbest bankacılık" adını verdiği sisteme geçerek özel bankalara da para basma yetkisinin verilmesidir. Bu sayede enflasyonla mücadele de ve fiyat istikrarında süreklilik sağlanmış olacaktır (Savaş, 1997, s. 101).

Hayek'e göre paran da piyasada alınıp satılan diğer mallarla aynıdır. Eğer, tekel gücünü kullanan devlet yerine, birbirleriyle rekabet halinde olan özel firmalar tarafından para basma yetkisi verilirse, değeri daha istikrarlı olacaktır. Bunun nedeni, arz ettikleri paranın değerini kaybetmemesi, bu işi yapanların karının yok olmasına neden olacaktır. Her ekonomik faaliyette olduğu gibi, para arzı işinde de, kişisel çıkar motifine güvenmek, devletin iyilikseverliğine güvenmekten daha olumlu sonuçlar verir (Savaş , 2007, s. 55-56).

#### **1.3.4.2.1.3. Fisher-Simons Kuralı (Endeksleme Yöntemi)**

IrvingFisher ve Henry Simons tarafından parasal iktisat konusunda ileri sürülen bir diğer öneride Endeksleme Yöntemidir. Bu yönteme göre para arzı fiyat endeksine bağlı olarak değişmektedir. Para arzı ile fiyat endeksi arasında ters yönlü bir ilişki olacak, fiyat endeksinin artması durumunda para arzı da azaltılacaktır. Fiyat endeksinin azaltılması durumunda ise para arzında bir artış meydana gelecektir. Bu sayede fiyat endeksindeki değişmelere rağmen paranın değerinde herhangi bir değer kaybı olmayacaktır (Aktan, 2002, s. 535-536).

Endeksleme yöntemine bir takım eleştirilerde getirilmiştir. Savaş'a (1993) göre böyle bir kriter, hangi fiyat endeksinin kullanılacağını, fiyat endeksinde kullanılan mal ve hizmet sayısı ile bunlara verilen ağırlık değiştirildiği zaman bu kriterin hangi ölçülerde güvenilir olacağı tartışma konusudur. Fiyat endekslerinin genellikle devlet aracılığı ile yayımlanmakta olduğu ve bireylerin bunları kontrol etme imkânının bulunmadığı, fiyat değişimleriyle bu değişmelere göre para arzında yapılması gereken değişiklikler arasında bir gecikme olacağı ve bu nedenle para politikası etkinliğini kaybedeceği gibi nedenlerle bu yöntem eleştiri almıştır.

#### **1.3.4.2.1.4. Bernholz'un Önerisi**

Bernholz, para arzının denetim altına alınması için bu konuda sadece anayasal sınırlama ve kuralların oluşturulması gerektiği hakkında önerilerde bulunmuştur (Efe , 1999, s. 45). Bernholz'a göre altın standardının ve Hayek'in önerdiği gibi serbest

bankacılık sistemi gibi uygulamalar devletin bu alanlarda yetkilerini kısıtlar niteliktedir. Bu duruma ek olarak parasal alandaki kararların parlamentoda kaliteli bir çoğunlukla karara bağlanmasını ve tüm bu önerilerin anayasalarda güvence altına alınması gerektiğini belirtmiştir (Dileyici, 2005, s. 33).

Bernholz, enflasyonist eğilimlerin hükümetlerce benimsendiğini; bu eğilimleri belli kurallarla sınırlandırabilecek parasal anayasa sayesinde kontrol altına alabileceği görüşünü benimsemiştir (Dileyici, 2005, s. 33).

#### **1.3.4.2.1.5. Leijonhufvuld'un Önerisi**

Leijonhufvuld'un önerisine göre para arzının sağlanması için bir yıllık artış oranının önceden belirlenmesi ile birlikte Merkez Bankası'nın bağımsızlığını koruması ve demokratik yozlaşmadan etkilenmemesi için, Merkez Bankası'nın sadece "para arzı" ile ilgilenmesi gerekmektedir. Merkez Bankası bankacılık faaliyetlerinin dışında kalmalı ve bankaların Merkez Bankası konumunda bir başka kurum tarafından denetlenmesi gerektiğini önermektedir (Efe , 1999, s. 45).

#### **1.3.4.2.1.6. Buchanan ve Brennan'ın Önerisi**

Buchanan ve Brennan'ın parasal anayasa konusunda en etkin öneriyi sunan düşünürler olmuşlardır. Bu iki düşünürü göre Enflasyon ancak; ancak parasal otoritenin, uyulması zorunlu hale getirilmiş anayasal kurallara uymasıyla önlenemez hale gelebilir. Bu durum için değiştirilmesi gereken para politikası değil "parasal rejim"dir (Buchanan & Brennan, 1981, s. 65). Yukarıda belirttiğimiz parasal anayasa önerileri ile ortak yönleri bulunan bu öneride Buchanan ve Brennan'ın düşünülebilir dört ayrı "parasal rejimi" bulunmaktadır (Efe , 1999, s. 46).

- Birincil parasal rejime göre; ekonomide devletin herhangi bir yetkisi olmayacaktır. Devlet, mübadele aracını tanımlayacak, para basmayacak, özel para veya banknot basımına herhangi bir müdahalede bulunmayacaktır. Aynı şekilde devletin banka ve kredi

işlemlerine müdahalesi olmayacaktır. Bu şartlar altında ortaya sadece özel paralar çıkacak ve bunların ne değeri ne de geri alınması hakkında herhangi bir devlet garantisi bulunmayacaktır.

- İkincil olarak önerdikleri parasal öneriye göre; para basma yetkisi sadece devlete tanınacak, fakat devletin elinde bulundurduğu bu yetkileri, anayasal sınırlar içerisinde kullanabilecektir.

- Üçüncü öneriye göre; paranın değeri, altın cinsinden belirlenecektir. Bu sistemde, para birimi altın olarak tanımlanacak, altın alım satımı veya altının ihracat ve ithalatı serbest olacaktır. Bu öneride kısaca altın para standartı önerilir.

- Dördüncü olarak önerilen sistemde; devletin para basma yetkisi devam etmekte ve bu duruma ek olarak bireylere para piyasasına girme hakkı tanınmaktadır. Bireylere anayasal bir hak olarak istedikleri parayı kullanma ve ticari faaliyette bulunabilme gibi çeşitli ekonomik haklar verilecektir. Bu sistemde; piyasadaki rekabet ortamı dolayısıyla devlet kendi parasını koruma noktasında zorlanmış olacaktır. Bu durumda para arzının istenildiği gibi arttırılmasına olanak sağlayacaktır.

G.Brennan ve J.M. Buchanan para otoritelerinin anayasa da yer alan hükümlere uyması için parasal rejimin değiştirilmesi gerekliliğini savunmuşlardır. Parasal rejim, anayasada belli kurallara göre düzenlenen parasal sistemi ifade etmektedir. Brennan ve Buchanan, ilk olarak parasal anayasanın gerekli olduğu konusunda görüş birliği içerisinde olunması gerekliliğini vurgulamışlardır (Dileyici, 2005, s. 36).

## İKİNCİ BÖLÜM

### ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ KAPSAMINDA MALİ KURALLAR

#### 2.1. Mali Kuralların Gelişimi

1929 yılında meydana gelen ve dünya üzerindeki hemen hemen bütün ekonomileri de arasan Büyük Buhran sonucunda Keynes'in öncülüğünde iradi veya takdiri ekonomi politikaları gündeme gelmiştir. Keynes, bu ekonomik krizin ortaya çıkardığı sonuçlar ile birlikte iradi ekonomik politikaların uygulamasını önermiştir. İradi ekonomi politikası, ekonomi politikası yönetiminde ekonomi politikalarının yürütülmesinde hangi araçların kullanılacağı, nelerin öncelikli olacağı, hacimleri ve ne zaman yapılacağı hususlarında politikayı yönetecek politikacılara çok geniş yetki veren politikaların tamamını ifade etmektedir. Bu politikada, siyasi otorite ekonomi politikası araçlarından ekonomik sonuçlarla mücadelede uygun bir vaziyette değişiklikler yapabilmekte ve tanınan yetki sayesinde para ve maliye politikalarını kullanabilmektedir (Aktan C. C., 2010 , s. 1)

Büyük buhranın ardından mevcut ekonomi çevrelerince kabul gören Keynezyen anlayış İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletin oldukça büyümesiyle devam etmiştir. Büyüme eğilimine giren devlet bu büyümeyle birlikte kamu açıklarını ve mali disiplinsizliği yaşanmasına da sebep olmuştur. Devletin özellikle ekonomik başarısızlığını araştıran Kamu Tercih Teorisi'nin alt dalı olan Anayasal İktisat çerçevesinde geliştirilen Kurallı Maliye Politikaları anlayışı da tüm bu ekonomik problemlerin sebebi olarak İradi Maliye Politikalarını göstermiş ve ekonomide istikrarın ve disiplinin devletin büyümesini maliye politikalarına getirilecek kurallarla engelleyerek sağlanacağını ifade etmektedir (Yalvaç, 2015, s. 17).

İradi maliye politikalarının uygulanması mali kurallara duyulan ihtiyacı arttırmıştır. Takdiri maliye politikası olarak da adlandırılan iradi maliye politikasında, siyasi otoritenin elinde bulundurduğu güç ile ekonomi politikası araçlarında gerekli değişiklikleri yaparak özellikle konjonktürle mücadelede yönelik uygun tedbirleri alabileceği varsayılmaktadır. Bu varsayım altında siyasi otorite,



elinde bulundurduğu güç ve geniş yetkilerle maliye politikalarını kullanmaktadır. İradi maliye politikalarının tüm dünyada ekonomi politikalarının uygulanmasında yaygınlık kazanmasında Keynesyen iktisat ve onun bir uzantısı olarak kabul edilen fonksiyonel maliye tarafından savunulmuş olmasının payı büyüktür. İradi maliye politikasında özellikle vergilerin ve devamında kamu gelirleri ve harcamalarının kontrollü ve bilinçli olarak kullanılması yolu ile istihdamın artırılması, fiyatlarda istikrarın ve ekonomik büyümenin sağlanması gibi makro ekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. İradi maliye politikalarının başarılı uygulamaları sonucunda bu yaklaşıma ilgi her geçen gün artmış ve bu mali yaklaşım ile karar verici ve uygulayıcı olan iktidar gücünün ekonomik alandaki geniş tekdür yetkileri bir çok alanda sınırlandırılmıştır. (Aktan vd., 2010 , s. 1-6).

Bugünkü mali kurallar anlamında benimsenen ve ortaya çıkışının otuz yıllık geçmişe sahip olan “mali anayasa” aslında farklı yönetimlerde, mali disiplini anayasa ve yasalara dayanarak sağlama düşüncesinden daha eskilere dayandırıldığından bahsedilebilir. Bu anlamda mali kuralların tarihsel gelişimini başlıca üç dönemde incelemek mümkündür

**Birinci Dönem:** Bu dönemin başlangıcı Federal yönetim ile yönetilen devletlerde üst yönetimin altında bulunan alt yönetimlerin özerk olarak kural uygulamalarını benimsemeleri olmuştur. Özellikle ABD eyaletlerinin bir kısmının 19. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren uygulamaya başladığı, bazı İsviçre kantonlarının ise 1920 li yıllardan itibaren benimsedikleri bir takım mali kurallar yardımı ile ihtiyaç duydukları yatırımlar için gerekli finansmanı sağlayabilmişlerdir

**İkinci Dönem:** Bu dönem İkinci Dünya Savaşı'nın ardından özellikle ekonomisi sanayileşmiş ülkeler olan, Almanya, İtalya ve Japonya'da ekonomik istikrar programları desteklemeyi amaçlayan parasal reformlardan sonra, bütçe dengesinin sağlanmasına yönelik bazı kurallar uygulanmaya başlanmıştır Sonrasında gelişmekte olan ülkelerde bu

kuralları uygulamaya başlamış ancak saydamlık konusunda bazı sorunlarla karşılaşmıştır.

**Üçüncü Dönem:**Bu dönemin başlangıcı 1994 yılında Yeni Zelanda'da uygulamaya konulan "Mali Sorumluluk Yasası" olarak kabul görmektedir. Bu dönemde, enflasyon hedeflemesi uygulamasına geçilmesi ile birlikte, tahakkuk esasına dayanan muhasebeleştirme yardımı ile nakit esaslı muhasebe yöntemleri terk edilmiş, bu muhasebe teknikleri yardımı ile mali kurallarla belirlenen hedeflere ulaşmaya çalışılmıştır. (Kopitis'den aktaran, Kayalıdere , 2014, s. 71).

## **2.2. Mali Kuralların Tanımı**

Mali kurallar tanım olarak farklı şekillerde açıklanmaktadır. Bu farklı tanımlamaların ortak noktası ise; mali kuralların bütçe üzerindeki etkilerine yöneliktir. Mali kuralların literatürdeki tanımına göre, bütçeleme dönemini ve uygulama aşamalarını temel kurallarla ile düzenlenerek keyfi davranışların engellenmesini düzenleyen temel kurallar olarak açıklanabilir (Hallerberg vd'den aktaran, Demir & İnan , 2011, s.28).

Kennedy ve Robbins (2001) mali kuralları, bütçe dengesi, borç, harcama veya vergileme gibi mali göstergelere sınırlama getiren maliye politikasındaki yasal veya anayasal kısıtlamalar olarak tanımlamıştır. Hallenberg vd (2004), maliye kurallarını; bütçe karar alma ve uygulamaya yol gösterici hukuki norm ve davranışlar olarak tanımlamaktadır. Bir başka tanıma göre ise; Aktan (2017), maliye politikası kurallarını, "*mali performansı ölçme gücüne sahip olan bazı göstergeler çerçevesinde tanımlanan sayısal veya hedefler yoluyla isteğe bağlı maliye politikası uygulamalarına getirilen daimi sınırlamaları*" şeklinde ifade etmektedir. ,

Mali kural, makroekonomik tanımda, mali performans göstergelerine sürekli olacak şekilde konulan sınırlama ya da oran şeklinde açıklanabilir. Daha sade bir biçimde ise, hem bütçe tahminlerine (ex ante) hem bütçe uygulamalarına (ex post) uyumun yaptırımlara tabi olması şeklinde tanımlanabilir. Bu kuralların en önemlileri;

denk bütçe kuralları, borçlanmaya ilişkin kurallar, borç stokuna ilişkin kurallar ve rezervlere ilişkin kurallardan oluşmaktadır. Bu kurallar aşağıda gösterilmiştir(Hücran, 1999, s. 29).

**Tablo 2.** Başlıca Mali Kural Türleri

<b>Denk Bütçe veya Açığına İlişkin Kurallar</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bütçe gelir ve giderlerinin birbirine eşit olması veya bütçe açığının GSYİH'nin belli bir oranında sınırlandırılması</li><li>• Yapısal olarak düzeltilmiş gelir ve giderlerin denk olması</li><li>• Cari gelirler ve giderlerin birbirine eşit olması (sadece sermaye harcamalarının finansmanı için borçlanmaya izin verir)</li></ul>
<b>Borçlanmaya İlişkin Kurallar</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hükümetin yurtiçi kaynaklardan borçlanmasına getirilen yasaklamalar</li><li>• Hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanmasına getirilen kısıtlamalar veya bu tür borçlanmaların geçmiş gelir ve giderlerin belli bir oranı ile kısıtlanması</li></ul>
<b>Stok ve Rezerve İlişkin Kurallar</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Stok yükümlülüklerinin GSYİH'nin belli bir oranında sınırlandırılması</li><li>• Bütçe dışı fon rezervlerinin (sosyal güvenlik fonları gibi) yıllık prim oranlarının belli bir oranında hedef stok tutmalarının öngörülmesi</li></ul>

**Kaynak:**(Hücran, 1999, s. 29)

Mali kurallar içerik olarak incelendiğinde, her ülkede farklı olarak uygulanabilmektedir. Bu durumun nedeni olarak farklı ülkelerde mali kuralların farklı uygulamalarının bulunmasından kaynaklanmaktadır. Mali kurallar bazı ülkelerde kamu harcamalarını gereksiz yere yapılmasını kontrol etmek için kullanılırken, bazı ülkelerde aşırı derecede artan borç stoklarının düşürülmesi için uygulanabilmektedir. Bu durum aynı zamanda bazı ülkelerde ise vergi gelirlerini arttırmaya yönelik uygulamalar olarak da karşımıza çıkmaktadır. Tüm bu farklılıkların yanında yukarıda belirttiğimiz tüm bu uygulamaların tek bir ülkede uygulandığını da söyleyebiliriz. Fakat uygulamaya konulan tüm bu kuralların sosyal ve siyasal maliyetleri politika uygulayıcılarının tercihler arasında kalmasına neden olabilmektedir. Bu duruma rağmen mali kuralların uygulandığı tüm ülkelerde asli amacın mali disiplinin sağlamaya yönelik tedbirler bütünü olduğunu görmekteyiz (Demir & İnan , 2011, s. 29).

### **2.3. Mali Kuralların Özellikleri**

Mali kuralların uygulandıkları ülkelerde elde edilmek istenen amaca yönelik düzenlemelerin kararlılıkla uygulanması ve taviz verilmemesi gerekmektedir. Mali kural uygulamaları; ekonomi yapının yeterince yerleşmediği, mali disiplini sağlayabilecek kararlılıkta olamayan ülkelerde zayıf iktidarı güçlendirebilecek bir araç olarak kullanılabilir (Demir & İnan , 2011, s. 36).

Mali kurallar ile istenilen amaçlara ulaşabilmek için uygulanan mali kuralların bazı özellikleri taşıması gerekmektedir.

Mali kuralların başlıca özelliklerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (Hücran, 1999, s. 30);

- Mali kurallar ülkeler arasında yapılacak anlaşmalar, anayasal düzenlemeler veya yapılacak yasal düzenlemeler eşliğinde uygulanmalı ve kesinlikle yasal dayanakları olmalıdır.
- Mali kurallar kalıcı olarak uygulanmalıdırlar. Kısa vadeli örneğin bir yıllık olarak hazırlanacak bütçeler yerine

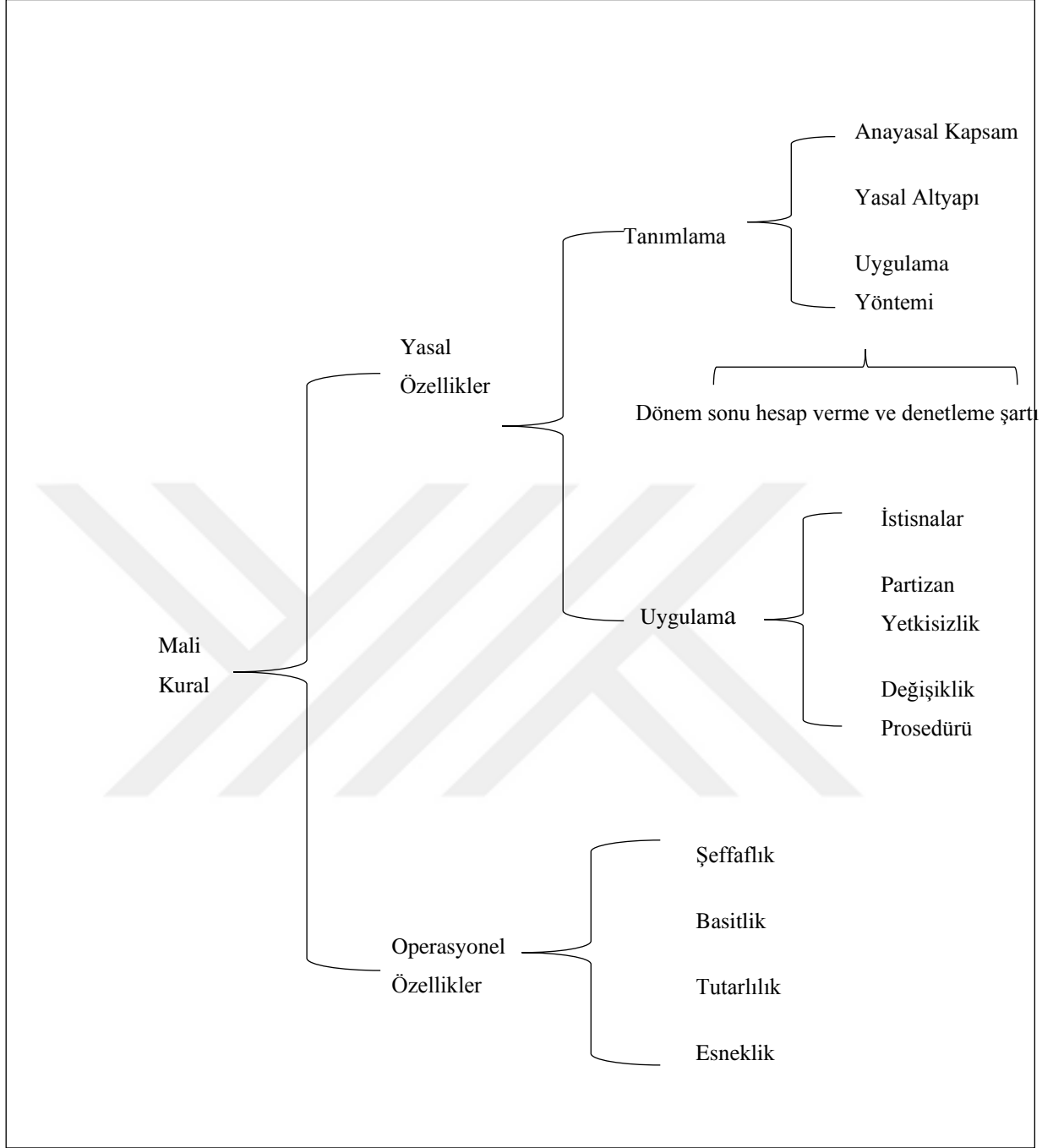
daha uzun süreyi kapsayan planlamaların yapıldığı, uzun süre uygulanabilecek bazı kanunlar ile düzenlenmelidir.

- Mali kuralların mutlaka belli yaptırımları olmalıdır. Oluşturulan kurallara uymayanlar ile ilgili olarak mutlaka cezai bir müeyyide oluşturulmalıdır.

Uygulanacak mali kurallarda istenilen sonuçların elde edilebilmesi için, bu kuralların bazı özellikleri olması gerekmektedir (Kesik & Bayar, 2010, s. 48). Mali kuralların “ideal” olarak tanımlanabilmesi için sekiz temel özelliği bulunmaktadır. Bunlar; mali kurallar için vazgeçilemez şartlardır. Buna göre mali kurallar aşağıdaki gibi gösterilebilir (Kopits, 1998);

- Mali kurallar çok iyi tanımlanmalı ve tanımlamalarında belirsizliklere yer verilmemelidir.
- Mali kuralların uygulamasında şeffaflığın olmasına özen gösterilmelidir.
- Mali kurallar kolay ve herkes tarafından anlaşılabilir olmalıdır.
- Mali kurallar hazırlanırken esnek davranılmalıdır.
- Mali kurallar ulaşılmak istenen hedeflerle uyumlu olmalıdır ulaşılamayacak hedeflerden ziyade daha makul hedefler belirlenmelidir.
- Mali kurallar güvenilir olmalıdır.
- Mali kurallar oluşturulduğunda oluşturulan bu kuralların diğer politikalarla uyum halinde olması sağlanmalıdır.
- Mali kurallar yapısal reformları destekleyici nitelikte olmalıdır.

## Şekil 1.Mali Kuralların Özellikleri



**Kaynak:**Biraschi, 2008'den aktaran, Günaydın & Eser, 2010, s. 71

Biraschi etkili olabilecek mali kuralların özelliklerine dair sınıflandırmasında ilk olarak mali kuralların yasal ve operasyonel özelliklerine vurgu yapmaktadır. Bu anlamda mali kurallar oluşturulurken öncelikle bu kuralların yasal alt yapısı oluşturulmalıdır. Kuralların var olduğu ve anayasa tarafından korunduğu bir yasa

mali kuralların başarısı açısından oldukça önemlidir (Schuknecht, 2001'den aktaran Günaydın & Eser, 2010, s. 71).

#### **2.4. Mali Kuralları Ortaya Çıkaran Nedenler**

Mali kuralların ortaya çıkmasını sağlayan temel fikir, orta ve uzun dönemde mali sürdürülebilirliği sağlamaktır. Aslında bu durum politikacıların popülist uygulamaların önüne geçmek amacıyla ekonomi yönetimlerinin kendi kendilerine koymuş olduğu kurallar olarak ifade edilebilir. Bu kurallar sayesinde el değiştiren politika yönetimin, mali istikrar amacıyla uzun vadede aynı kurullarla devamlı olmasının sağlanması istenmektedir. Tüm bunlara rağmen uygulanmak istenen kurallar, politikacıların politik kaygıları nedeniyle vazgeçemedikleri tedbirlerdir. Bu durumun nedeni ise mevcut kurullar çerçevesinde hareket etmek isteyen politikacıların yeniden seçilebilme kaygısıyla seçmenlerine yeterince ekonomik vaat de bulunamamasından kaynaklanmaktadır. Tüm bu duruma rağmen mali kuralların oluşturulmasına neden olan bazı nedenler bulunmaktadır. Bu etkenler aşağıdaki gibi sıralanabilir (Cecchetti'den aktaran, Günaydın & Eser, 2010, s. 66-67).

i. Bazı gelişmiş ülkelerde refah seviyesinin artmasına bağlı olarak harcamalarında artması ile gelişmekte olan ülkelerde yüksek borçlanma nedeniyle bütçe açıklarının yaşanması,

ii. Politikacıların iktidara gelme amacıyla ekonomik vaatlerde bulunması veya iktidar sahiplerinin maliye politikası araçlarını yeniden seçilebilme kaygısıyla amaçları doğrultusunda kullanmaları,

iii. Dünya genelinde anayasal iktisat görüşünün önem kazanması ve felsefe temelinde bazı ülkelerin başarıları,

iv. İlerleyen iletişim teknolojisine bağlı olarak uygulanacak maliye politikasının seçmenler tarafından bilinmesi, yorumlanması ve denetlemesi

Yukarıda mali kuralların çıkış noktalarına dair belirtmiş olduğumuz uygulamalar fikir olarak uzun bir geçmişe dayanmaktadır. Bu fikirlerin mali kurallar olarak yasal zemine oturtulmaları ancak 1990'lı yıllar ile birlikte mümkün olabilmektedir. Ülkelerin bu geçişi geçmiş dönemlerde bu kuralların olmaması nedeniyle yaşamış oldukları ekonomik kayıplarla ilişkilidir. Bu kuralların yaygın olarak kullanılması ise Avrupa Birliği'nin üye ülkelere getirmiş oldukları kriterlerle mümkün olabilmektedir (Günaydın & Eser, 2010, s. 67).

#### **2.4.1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak**

Mali kuralların oluşturulmasının ve uygulamaya konulmasının en önemli hedeflerinden birisi makroekonomik istikrarı sağlamaktır. Mali kuralların uygulanmasını sağlayan bazı Batı Avrupa ülkeleri ve Japonya'da denk bütçe kuralının savaş sonrası dönemde makroekonomik istikrarın sağlanması amacıyla oluşturulduğu görülmektedir. Ekonomilerin bu amaca ulaşmasıyla da, kuralların esnetilmiş veya kaldırılmıştır. Enflasyonist baskının en temel nedenlerinden biri olan karşılıksız para basmaktır. Siyasi iktidarların gerek merkez bankalarından gereksiz tüm yurtiçi borçlanma kaynaklarından borçlanmalarına getirilecek sınır ve yasaklamalar ile bu baskının önüne geçilebilir ve istikrarın sağlanması kolaylaştırılabilir (Hürcan, 1999: 34).

#### **2.4.2. Mali Sürdürülebilirlik**

Mali kuralların oluşturulmasındaki asıl etken olan mali sürdürülebilirlik, ekonomide devamlılığının sağlanması açısından oldukça önemli bir noktadır. Bunun nedeni geleceğe dönük harcamaların popülist yaklaşımlarla şimdiden harcanmasının önüne geçmektir. Bu durum aslında ekonomi yönetimini elinde tutan hükümetlerce istenilen bir durumdur. Bu nedenle birçok ülke mali kuralların önemini farkına vararak mali yapılarını bu kurallar çerçevesinde oluşturmayı tercih etmişlerdir.



Yeni Zelanda'da yürürlükte olan, İsviçre ve Japonya'da önerilen mali kuralların en önemli hedefi,ülke nüfusun yaş ortalamasının yükselmesine bağlı olarak ileride meydana gelecek kamusalborçlanmanın muhtemel artışın önüne geçmektir. Aynı şekilde, kamu borcunun GSYİH'ye oranını içeren mali kuralların bir amacı da, bir nesilden bir sonrakine geçecek nesiller arası borç yükünün ve her dönemde yaşayanların mali faydalardan adil şekilde faydalanmalarını sağlamaktır.Mali kurallar, para piyasalarında oluşacak reel faizin gerçekçi bir oranda oluşmasını sağlamalı ve bu sayede özel yatırımlar üzerinde oluşabilecek dışlayıcı etkiyi ortadan kaldırmalıdır. Ayrıca ücret karşılığı çalışanlar ile faiz geliri elde edenler arasında oluşacak muhtemel gelir dağılımı adaletsizliğinin ortadan kalkmasına yardımcı olmalıdır. (Günay, 2007: 90).

Mali kurallar, uzun vade de mali sürdürülebilirliğin sağlanması noktasında devamlılığı sağlamaktadır. Bu aşamada mali kuralların asıl amacı, mali disiplini gelecekte oluşabilecek potansiyel tehlikelere karşı dirençli hale getirmektir.

#### **2.4.3. Diğer Finansal Politikalara Yardımcı Olma**

Mali kurallar, ekonomide istikrarı oluşturmak için finansal araçları optimumseviyede kullanarak uygulanacak diğer parasal politikalara da destek olmaktadır. Mali kurallar, bütçede meydana gelen açıkların azaltılması noktasında otomatik stabilizatörlerin kullanımına izin verirken bir taraftan da para politikası üzerindeki yükü de azaltma eğilimindedir. Bu duruma örnek olarak; Maastricht Anlaşması ile Avrupa Birliği ülkelerinde uygulamaya konulan kurallar bir taraftan mali bir taraftan da parasal disiplini sağlama amacını taşımaktaydı. Yürürlüğe konulan mali kuralların uygulama aşamasında diğer finansal araçlarla birbirlerini desteklemesi, istenen parasal disiplinin mali kuralları uygulayarak sağlanması, hedefi mali disiplin olan mali kuralların aynı zamanda parasal disipline de katkı sağlayarak ulaşılmak istenen hedeflere daha kolay ve kısa sürede alışması mümkün olabilmektedir. (Dede, 2010, s. 17).

#### **2.4.4. Hükümet Politikalarının Güvenilirliğini Artırmak**

Maliye politikasındaki temel hedefinde, politik dengenin ve dışa açıklığın korunması yatmaktadır. Kurallar çerçevesinde oluşturulan politikaların temel avantajı, ani kararlara nazaran zaman ile uyumlu olması ve hedefinde daha yüksek bir refah amacı taşıması yatmaktadır.

Mali kurallar esas olarak daha uzun dönemli politik öngörülerle oluşturulmaktadır. Finansal piyasalarda uzun dönemli bir güven ortamının sağlanması, hükümetlerin kendilerini; bütçe açıkları ve borçlanma gibi konularda bir takım kalıcı kısıtlamalara tabi tutmasına bağlıdır. Bu yaklaşım ile birlikte, vatandaşların ve özel sektörlerin hükümetin mali konularına olan güveninde artış yaşanması sağlanabilir. Bu sayede hükümetlerin mali konularda ki kredibilitésinin artırılması gerçekleştirilebilir. Mali kurallar özellikle seçim dönemleri öncesinde mali disiplini bozabilecek savurgan harcamaların ve kısa süreli siyasi kaygılardan kaynaklanabilecek olumsuz durumların azaltılmasına yardımcı olur (Vural, 2007, s. 110).

#### **2.4.5. Negatif Dışsallıkları Önlemek**

Federasyon, konfederasyon ve parasal birlik kapsamında mali kurallar negatif dışsallıkları önlemek içinde kullanılabilir. Federal ve konfederal yapıya sahip devletlerin alt yönetimleri bütçelerinde aşırı borçlanma yoluyla açık vererek kendilerinden sonra gelecek diğer yönetimlerin borçlanmasının azalmasına neden olabilmektedir. Parasal birlikte, kullanılan paranın ortak olması nedeniyle, döviz kurunda oluşacak riskleri ortadan kaldırarak birlik içerisindeki ülkelere de faiz artırımını riskini de birbiriyle bağlantılı kılmaktadır. Birlik ülkelerinin uzun dönem içerisinde aşırı borçlanma yoluna gitmesi enflasyonun artmasına da sebep olmaktadır. Bu durum, diğer ülkeler tarafından olumsuz algılanmakta ve risk oranında da artışına neden olmaktadır. Bu durum aynı zamanda, borç stoğu bulunmayan ve bütçe açığı bakımından iyi yönetilen ve genişletici politikalar uygulamamış ülkelerin para politikaları ve ekonomik istikrarı üzerinde olumsuz etkiler oluşturmaktadır (Karakurt ve Akdemir, 2010: 325).

## 2.5. Mali Kuralların Türleri

Mali kurallara ilişkin literatürde birçok farklı terim kullanılmaktadır. Bu kullanımların ortak noktası, maliye politikası araçlarının farklı şekillerde sınırlandıkları yönündedir. Maliye politikası alanında uygulamaya konulan kuralların tamamı bütçeye ilişkin karar alma ve uygulama süreçlerine etki eden kurallardır (Günaydın & Eser, 2010, s. 68). Yapılan tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere mali kurallar bütçe harcamalarına getirilen ve uzun vadede gerçekleştirilen sınırlamaları ifade etmektedir. Bu durumdan anlaşılacağı üzere mali kurallar ile getirilen sınırlamalar sıklıkla değiştirilememektedir. Belirli bütçe büyüklüklerine getirilen sayısal hedef ile harcamalara bir çerçeve getirilmekte, söz konusu limitlerin basit ve anlaşılabilir olması sayesinde kamuoyu tarafından da takip edilmesine olanak sağlanmaktadır (Yalvaç, 2015, s. 28).

Maliye kuralları kapsamında yapılan değişiklikler, ülkelerin mali yapıları, tercihleri ile ekonomilerinde oluşan ihtiyaçlardaki farklılıklar nedeniyle, birbirlerinden farklı özelliklere sahip olabilmektedir. Maliye politikası kuralları noktasında oluşturulabilecek ilk farklılık bu kuralların ne kadar katı olacağı veya esnekliği konusundadır. İktisadi koşullardaki veya hükümet politikasındaki farklılıklara bağlı olarak değiştirilebilen kurallar esnek; değişemeyen kurallar ise katı ve süreklilik arz eden kurallar olarak nitelendirilebilir (Aktan C. C., 2017, s. 147).

Maliye kuralları konusunda yapılacak bir diğer ayırım ise “anayasal kurallar” ve “yasal kurallar” şeklindedir. Buradan anlaşılacağı üzere anayasal kurallar yasal kurallara nazaran daha katı ve değiştirilmesi yüksek bir uzlaşma gerektiren; yasal kurallar ise değiştirilmesi daha kolay olan kuralları kapsamaktadır. Bu nedenle anayasal kurallar özü itibarı ile daha fazla sürdürülebilir bir durumu göstermektedir.

Maliye kuralları “reel kurallar” ve “nominal kurallar” olarak sınıflandırılabilir. (Dabán et al., 2003:15). Reel maliye politikası kuralında, ilgili yıl için öngörülen harcama sınırı en son enflasyon tahmini-gerçekleşmesi dikkate alınarak yeni bir nominal sınırına dönüştürülürken nominal maliye politikası kuralında enflasyon

oranındaki değişimlerde daha önceden belirlenen harcama sınırında herhangi bir değişikliğe yol açmaz (Aktan C. C., 2017, s. 147).

Diğer taraftan maliye politikası kuralları maliye politikası göz önüne alınarak; bütçe sınırlamaları, borç sınırlamaları ve vergi-harcama sınırlamaları şeklinde sınıflandırılabilir.

### 2.5.1. Bütçe Sınırlamaları

Bütçe sınırlamaları, oluşabilecek bütçe açığına sınırlama getiren ya da altın kural<sup>i</sup> uygulamasında olduğu gibi bütçenin bileşimini kayda bağlayan veya belirlenen bir oranda bütçede fazla verilmesini zorunlu kılan bir uygulamadır. Diğer sınırlamalar gibi bütçe sınırlamaları da her ülkenin mali yapısına göre farklı özellikler gösterebilmektedir. Örnek olarak İsviçre de, bir iktisadi devrede kamu bütçesinin denk olması anayasal zorunluluk şeklinde oluşturulurken, Brezilya ve Şili gibi ülkelerde sınırlamalar ile bütçe fazlası verilmesi sağlanabilmektedir. Benzer şekilde Şili de bu amaçla GSYH'nın %1'i kadar yapısal bütçe fazlası<sup>ii</sup> verilmesi zorunlu kılınmaktadır. Brezilya da ise önceden açıklanan birincil bütçe dengesine sadık kalınması şartıyla üç yıllık bir dönemde personel harcamalarına sınırlama getirilmiştir. İngiltere de ise bütçe açığının sınırlandırılması için altın kural ve sürdürülebilir yatırım kuralı uygulanmaktadır. İngiltere de ki bu uygulamanın amacı hükümetin ekonomik konjonktür boyunca cari harcamaların finansmanı için değil, yalnızca yatırım giderlerinin finanse edilmesi için borçlanılmasıdır (Aktan & İstiklal, 2007, s. 124).

Her yıl genel bütçe dengesini, cari dengeyi veya operasyonel dengeyi sağlamak amacıyla bütçe sınırlamalarına gidilebilmektedir. Yapısal dengeye ulaşılabilmesi içinse düzenlemelerin yalnızca bir yıl için değil; daha uzun süreyi kapsayacak yapılması önemlidir. Bütçe sınırlaması uygulamasında bütçenin bileşimini kayda bağlayan altın kural uygulamasının faydası, vergi oranlarının zaman içerisinde

<sup>i</sup> Elde edilen getiri ile borç servisinin (anapara ve faiz ödemeleri) yapılabilmesine olanak sağlayan yatırımların dışında borçlanmaya bir kamu finansman aracı olarak başvurulmaması ilkesidir.

<sup>ii</sup> Yapısal bütçe dengesi (Tam istihdam bütçe dengesi); ekonomi tam istihdam düzeyinde iken ortaya çıkan dengeyi ifade etmektedir. Tam istihdam düzeyindeki potansiyel GSMH yüzdesi olarak hesaplanan bütçe fazlası ise yapısal bütçe fazlasını oluşturur.

dalgalanmasından kaynaklanan ve vergilerin saptırıcı etkisi sonucunda ortaya çıkan etkinlik kaybını azalmasıdır. Altın kural uygulamasına yönelik eleştirilerde mevcuttur. Bu eleştirilerden en önemlisi ise; altın kural uygulamasında ulusal paranın değerinin azalmasının önemsiz olmasıdır. Diğer, harcamalara ikili yaklaşım fiziki varlıklara aşırı harcamaya yol açabilir. Bunun nedeni resmi bütçe açığından muaf tutulmalarıdır. Son olarak açık açısından eşit muameleye tabi tutulmayan iki bütçenin varlığı hükümet tarafından yanıtıcı muhasebe uygulamalarına başvurulmasına neden olmaktadır. Bu tarz olumsuz uygulamalar ise büyüme hızının azalmasına neden olmaktadır (Hedbavny & Schneider, 2003).

### **2.5.2. Borç Sınırlamaları**

Geçmiş en eskiye dayandırılacak mali kurallar olarak devlet borçlarına getirilen yasaklamalar gösterilebilir. Devletin borçlanmasına yönelik getirilen yasaklamalar özellikle finansman kaynağına ve borçlanmayı gerçekleştirecek yönetimin ulusal yönetim ya da yerel yönetim olmasına göre değişebilmektedir. Birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede devletin merkez bankalarından borçlanmalarına sınırlamalar veya yasaklamalar getirilmiştir. Bu kural, kısa vadeli avans kullanımını merkez bankasının inisiyatifine bırakılmıştır (Hedbavny & Schneider, 2003, s. 465).

Borçlanma sınırlamaları kamuda yer aşan idari birimlerinin, borçlanma kaynaklarına veya miktarına belirli sınırlamalar getirilerek uygulanmaktadır. Yapılan sınırlandırmalar ile eyalet veya yerel yönetimlerin, yurt içi veya yurt dışı gelirlerine yönelik gider tahsisi gibi yollar kullanılarak borçlanma kapasitelerinin önemli ölçüde sınırlandırılması sağlanabilir (İstiklal, 2007, s. 98). Bu doğrultuda, borçlanmaya getirilen sınırlamalar, hükümetlerin yurtiçi veya Merkez Bankası rezervlerinin borçlanması üzerine getirilen yasaklar ya da bu tür borçların geçmiş gelir ve giderlerin belli bir oranı ile kısıtlanması şeklinde oluşabilmektedir. Bir çok gelişmekte olan ülkede, yerel yönetimlerin yurt dışından borçlanmalarına yönelik kısıtlamalar bazı izinlere tabi tutularak veya gelirlere göre gider tahsisi gibi yollar kullanarak borçlanma kapasitelerinde daralmaların yaşanması sağlanabilmektedir (Bekar, 2009, s. 69).

### **2.5.3. Vergi ve Harcama Sınırlamaları**

Vergi ve harcama sınırlamaları, bir sonraki mali yılda vergi veya harcamaların artış miktarını belirleyen yasal ya da anayasal düzenlemeleri içermektedir (Krol, 1997:296). Bu uygulama da bazı ülkelerde kamu harcamaları belli bir dönemde nominal sınırlamalar ile belirlenirken bazı ülkelerde ise GSYH'ye kıyasla toplam kamu harcamalarına tavan getirilmekte ya da kamu harcamalarındaki artışın bütçe üzerindeki etki yaratmasına izin verilmemektedir. Vergi tavanları ise daha çok eyalet ve yerel yönetimle nezdinde uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin bütçelerini aşan ve aşırı borçlanmalarına neden olabilecek harcamalarını engellemek için vergi gelirlerindeki artış yerel yönetim gelirleri, nüfus artış hızı ve enflasyona endekslenerek bir tavan oluşturulmakta veya emlak vergisi gibi bazı vergilerin oranlarına tavan fiyatı uygulamaları getirilmektedir(Aktan C. C., 2017, s. 148).

Vergi harcamalarına getirilen sınırlamalar daha çok yerel yönetimlerin mali yapılarının disiplin altına alınmasına yönelik merkezi hükümetlerin veya sivil toplum kuruluşlarının seçmeneler aracılığı ile gündemde tuttuğu bir konudur. Hollanda, Yeni Zelanda, İsveç, ABD, İngiltere gibi sanayileşmiş ülkelerin çoğunda uygulamada olan harcama sınırlamaları, genellikle mali yılı aşan dönemi kapsayacak şekilde uygulamalar içerir. Harcamalara getirilen sınırlamalar, harcama artışlarının bu artışa denk gelire karşılanmasını sağladığı için mali disiplinin güçlenmesini de sağlamaktadır. Fakat bu tip uygulamalarla istenilen amaçlara ulaşılabilmesi için harcamayı yapan birimlerin harcama sınırlamalarını etkisiz kılacak yasal boşluklardan yararlanabilmelerine imkân verilmemelidir (Vural & İstiklal, 2007, s. 123).

### **2.6. Mali Kuralların Düzenlenme Yöntemleri**

Mali kuralların etkinliğinin arttırılabilmesi için düzenleme yöntemlerinin, ülkelerin yapısal özelliklerine göre şekillendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Ülkelerin siyasi ve ekonomik yapılarından kaynaklanan farklılıklar nedeniyle

herhangi bir ülkede elde edilen başarı diğer ülkelerde aynı şekilde gösterilemeyebilir. Bu nedenle, her ülke kendine ait mali kuralları benimsemektedir.

Mali kurallarının temelini oluşturan düzenlemeler; anayasa, yasa, politika kuralları ve uluslararası anlaşmalar gerektirebilir. Büyük ölçüde mali gelenek ve içtihatlarla bağlı olan mali kuralların yasal zemini, her ülkede farklı olarak oluşturulmaktadır. Kuralların, genel olarak anayasa, yasa ve nadir olarak politik kurallar olarak yer almaktadır. Bunun yanında parasal birliktelik içeren bölgesel ülkeleri kapsarsa mali kurallar uluslararası anlaşmalara da dayanabilir (Kopits, 2001, s. 16). Bu duruma örnek olarak ABD, İsviçre, Almanya ve Polonya'da uygulanan mali kurallar anayasal kurallara; İngiltere, Yeni Zelanda, İspanya, İsveç, Kanada, Peru, Kolombiya, Arjantin ve Brezilya'da mali kurallar ise yasal kurallarla uygulanmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinde mali kuralların, uluslararası anlaşmalarla geçerli hale gelirken; Japonya'da hükümet kararı, Norveç'te Mali İstikrar Tüzüğü, Hollanda ve Endonezya'da siyasi karar ve rehberler geçerlidir (Kesik & Bayar, 2010, s.50).

Mali kuralların uygulama kısmına bakıldığında ise anayasal kuralların daha fazla ağırlıkta olması gerekirken, bir takım ülkelerde anayasal kurallar ile yasaların ve politika kurallarının eşit düzeyde olduğu veya daha fazla yaptırım gücüne sahip olduğu görülmektedir. Bu nedenle, mali kuralların yasal veya anayasal dayanaklarının yanında uygulayıcı birimlerin kalitesi de önemli olmaktadır (Ercan Dede, 2010, s. 24).

Çoğu ülkede mali kuralların anayasal kurallarla uyulması zorunlu haldedir. Mali kurallar belirlenirken bu kuralların ülke içerisinde de uygulanabilir olması oldukça önemlidir. Uygulanması mümkün olmayan bir mali kuralın anayasa hükümlerinde yer alması ekonomik açıdan birçok sıkıntının da yaşanmasına neden olabilmektedir. Örneğin, aşırı derecede borç yükü bulunan bir ülkenin mali kuralları anayasada “denk bütçe ilkesi” olarak yer alırsa; bu durumda bu kuralın uygulanabilmesi en azından borç döngüsü belli bir süre atlatılincaya kadar mümkün olmayacaktır. Bunun yanında, mali disiplinde belirli bir seviye ulaşıldıktan sonra mali disiplinin devamlılığı korumak amacıyla böyle bir mali kuralın anayasal hale getirilmesi daha kolay olacak ve uygulamada ortaya çıkabilecek

güçlüklergiderebilecektir. Mali disiplinin sürekliliğini sağlayabilmek için, anayasaya dâhil edilen mali kuralların ihtiyaç duyulan tüm özellikleri taşıması gerekmektedir (Günay, 2007, s.95).

**Tablo 3.** Mali Kuralların Uluslararası Karşılaştırılması

Ülkeler	Kural / Amaç Türü	Planlanan Süre	Kapsamı	Yasal Temeli
<b>Avrupa Ülkeleri</b>				
Danimarka	Yapısal Bütçe Dengesi	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
Estonya	Bütçe Dengesi	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
	Gelirin Yüzdesinde Borç	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
Finlandiya	Bütçe Dengesi	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
	Bütçe Dengesi	Çok Yıllı	Yerel Yönetim	Kanun
	GSYİH'nin Yüzdesinde Borç	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
Fransa	Altın Kural	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
Litvanya	Net Borçlanma Tavanı	Yıllık	Merkezi Yönetim	Kanun
	Bütçe Dengesi	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
Hollanda	Harcama Tavanı	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Koalisyon Anlaşması
Polonya	GSYİH'nin Yüzdesinde Borç	Yıllık	Merkezi Yönetim	Anayasa



Slovakya	Gelirin Yüzdesinde Borç	Yıllık	Yerel/Bölgesel Yönetim	Kanun
Slovenya	GSYİH'nin Yüzdesinde Borç	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Koalisyon Anlaşması
	Borç Tavanı	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
İspanya	Bütçe Dengesi	Konjonktür Boyunca	Merkezi Yönetim	Kanun
	Borç Tavanı	Yıllık	Bölgesel Yönetim	Kanun
	Gelirin Yüzdesinde Borç	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
İsveç	Ortalama Bütçe Açığı	Konjonktür Boyunca	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
İsviçre	Bütçe Dengesi Borç Fren Kuralı	Konjonktür Boyunca	Merkezi Yönetim	Anayasa
İngiltere	Altın Kural	Konjonktür Boyunca	Merkezi Yönetim	Kanun
	GSYİH'nin Yüzdesinde Borç	Konjonktür Boyunca	Merkezi Yönetim	Kanun
<b>Diğer Ülkeler</b>				
İsrail	Açık ve Harcama Tavanları	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Kanun
Avustralya	Bütçe Dengesi ve Borç Tavanı	Konjonktür Boyunca	Boyunca Merkezi Yönetim	Kanun
Brezilya	Gelirin Yüzdesinde Borç	Yıllık	Merkezi ve Yerel Yönetim	Kanun
Kolombiya	Gelirin Yüzdesinde	Yıllık	Merkezi ve Yerel Yönetim	Kanun

	Borç			
Hindistan	Altın Kural	Çok Yıllı	Boyunca Merkezi Yönetim	Kanun
Yeni Zelanda	Operasyonel Denge	Konjonktür Boyunca	Boyunca Merkezi Yönetim	Kanun

**Kaynak.**Debrun vd., 2008: 9.

Tablo 3’te bazı ülkelerin mali kuralları düzenleme yöntemleri gösterilmektedir. Tablodan da anlaşılacağı üzere, her ülke merkezi ve yerel yönetim; yıllık, çok yıllık ve konjonktürel olmak üzere bir veya birden fazla mali kural benimsemektedir.

Ülkeler incelendiğinde her ülke mali kuralları, yasal bir zeminde uygulanmakla birlikte anayasa ve politik anlaşma şeklinde de uygulanmaktadır. Örneğin, Polonya ve İsviçre mali kuralları anayasal bir zeminde yer alırken Danimarka, Estonya, Finlandiya ve İsveç gibi ülkeler politik anlaşmaya dayandırmaktadır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### ANAYASAL İKTİSAT VE MALİ KURALLAR ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE VE DÜNYADAKİ UYGULAMALARIN KARŞILIKLI İNCELENMESİ

#### 3.1. Türkiye’de Anayasal İktisat’ın Gelişimi

24 Ocak 1984 yılında ekonominin revizyonuna yönelik alınan kararlar bir dönüm noktası olarak ifade edilmektedir. Alınan kararlar ile birlikte yıllarca süregelen ithal ikame politikasından vazgeçilmiş ve ihracata dayalı bir büyüme modeli benimsenmiştir. Ekonominin revizyonuna yönelik alınan bu kararlar Türkiye ekonomisinin dünya ekonomisi ile entegre bir şekilde çalışmasının önünü açmıştır (Seyidoğlu , 2003, s. 612). 1985 ve 1989 yılları arasında uygulanan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da belirtildiği üzere, döviz kuru politikaları ile, dış piyasalarla rekabet gücünü ve rasyonel bir teşvik sisteminin oluşturulmasını sağlayacak şekilde serbest bir döviz kuru politikasına geçilmiştir. Bunun yanında, devletin ekonomik alandan çekilmesi, devlet işletmelerinin özelleştirme kapsamına alınması, kotaların kaldırılması, faizlerin serbest hale getirilmesi ve yabancı sermayeyi teşvik edici politikaların benimsenmesi gibi ekonomik alanı düzenleyen amaçlar benimsenmiştir. Bu durumun yanında dönem itibari ile liberal ekonomi politikalarının uygulandığı dönemde ekonomik kuralızsızlıklar mevcuttu. Nitekim, bütçe dışı fon uygulaması ile bütçe dengesi bozulmuş, kamu harcamalarının denetiminde ihlaller meydana gelmiştir. Bunun yanında kamu harcamalarının finansmanında borçlanmaya öncelik verilmiş ve bu borçlanma için sınırlar benimsenmemiştir (Yükseler , 2010, s. 2). Ayrıca, bu dönem ile birlikte yerel yönetimlere konsolide bütçeden yapılan transferler ve bu idarelerin borçlanması Hazine tarafından garanti altına alınması bütçe açıklarını ve ardından da borçlanmayı getirmiştir(Güneysu Balaban, 2012, s. 101). Dolayısıyla kurallarla yönetilmeyen bu politikalar beraberinde bütçe açıkları ve kamu kesimi borçlanma gereksiniminin artmasına neden olmuştur. 1990’lı yıllar ile birlikte 1994 Krizi, 1997 Asya Krizi,

1998 Rusya Krizi ve 1999 Marmara Depremi; Türkiye ekonomisinin mali yapısının bozulmasına ve tamiri uzun yıllar alacak dezenformasyona neden olmuştur.

Bu gelişmelerden sonra Türkiye’de mali disiplini tesise yönelik 1990’lı yıllar itibari ile; fonların bütçeye alınması, faiz dışı dengenin uygulanmaya başlaması, Merkez Bankası’nın kamuya sağladığı fonlamanın sınırlandırılması gibi bazı düzenlemeler uygulamaya geçirilmiş fakat bu düzenlemeler istenilen düzeyde başarı sağlayamamıştır.

**Tablo 4.** Türkiye’de 1990-1999 Yılı Ekonomik Göstergeler

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

Kaynak. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

Tablo 4’te 1990 ve 1999 yılları arasındaki büyüme, enflasyon, bütçe açıkları ile kamu kesimi borçlanma gereği göstergeleri yer almaktadır. Tablodan da anlaşılacağı üzere Türkiye ekonomisi 1999 yılında % 9,3 büyümüş nitekim 1994 ve 2000 yıllarındaki ekonomik kriz nedeniyle sırasıyla -% 5,5 ve -1153,4 küçülmüştür. 2000 yılında % 6,8 ve on yıllık dönemde ortalama % 4,7 oranında büyüme gerçekleşmiştir. Enflasyon 1990 yılında % 60,4 seviyelerinde iken 1994 yılında % 125,5’e yükselmiş, dönem sonunda ise % 39’a düzeylerine gelmiştir. Dönem boyunca bütçe açıklarında artış ve azalışlar yaşanmış olsa da bütçe açıklarında belirgin bir artış söz meydana gelmiştir. Bunun yanında 1990 yılında bütçe açıklarının GSMH’ye oranı % 3 iken 2000 yılında % 7,9 seviyelerine yükselmiştir. Benzer durum, kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH’ye oranında meydana gelmiştir. Dönem başında % 5,5 seviyelerinde olan oran, dönem sonunda % 8,9 düzeyinde gerçekleşmiştir (Göker, 2014, s. 82).

1990-2000 yılları arasında ekonomide yaşanan olumsuz gelişmelerin ardından IMF ile 2000-2002 yıllarını kapsayan 17. Stand-by anlaşması 1999 yılının Aralık ayında imzalanmıştır. Bu dönemin amaçlar arasında kur çapasına dayalı bir program hedeflenmiş fakat Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin yaşanması nedeniyle program yarıda bırakılmıştır. Krizler nedeniyle Türk Lirası dalgalanmaya bırakılmış ve kur çapası uygulamasından da vazgeçilmiştir (Güneysu Balaban, 2012, s. 108-109).

1999 yılında stand-by anlaşması ile yürürlüğe giren programın krizler nedeniyle çökmesi neticesinde yine IMF ile hazırlanan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” uygulamaya konulmuştur. Bu program sayesinde birçok uluslararası kuruluş ve devletten borçlanma imkanı sağlanmıştır (Ulusoy, 2004, s. 339-340). 14 Nisan 2001 yılında yürürlüğe giren anlaşma kapsamında dört temel alanda düzenlemelere gidilmiştir. Bu temel alanlar aşağıdaki gibidir.

- Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılmasının Sağlanması
- Devlette şeffaflığın Arttırılmasının Sağlanması ve Kamu Finansmanının Sağlanması
- Ekonomik Alanda Rekabetin ve Etkinliğin Arttırılmasının Sağlanması
- Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesinin Sağlanması

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile birlikte dalgalı kur sistemi içinde, enflasyonla mücadele edilmesi, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması, kamu finansman dengesinin sağlanması, toplumsal uzlaşmaya dayalı ve enflasyon hedeflemesine uygun ekonomi politikalarının geliştirilmesi ve şeffaflık içerisinde yapısal unsurların altyapılarının güçlendirilmesi amaçlanmıştır (Ataç, 2012, s. 282). IMF programında, kamu finansmanına yönelik olarak devletin tasarruf etmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu kapsamda, faiz dışı harcamalarda ki nominal artışın GSMH'nin nominal artışının altında tutulacağı ve 2001 yılında 2000 yılına göre %9 oranında bir azalış öngörülmüştür. Bütçe açığını kapatmak amacıyla kamu kesimi faiz dışı fazla uygulaması benimsenmiştir. Program gereğince 2001 yılında % 5,5 ve 2002 yılında % 6,5 oranında faiz dışı fazla hedef olarak belirtilmiştir. Programda dış dengenin oluşturulması amacıyla dalgalı kur sistemine geçilmesi ve enflasyon oranının düşürülmesi için Merkez Bankası'nın fiyat istikrarının hedeflemesi gerekliliği vurgulanmıştır (Göker, 2014, s. 84).

**Tablo 5.**IMF Stand-by Anlaşmalarında Belirlenen Mali Kurallar (%)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Faiz Dışı Fazla</b>	2.8	3.7	3.7 (5.5)	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5
<b>Özelleştirme Gelirleri</b>	-	3.5	3.3	2	2100	3000	1500	4200	-
<b>Kamu Net Borç Stoğu</b>	-	58	56.5	54.8					
<b>Kısa Vadeli Borç Stoğu</b>	500	1.1	2.1	1	1	1000	1000	1000	1000
<b>Dış Borçlanma</b>	8500	23.5	17.750 (17.000)	17500	1500	17500	16000	21500	22000

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

Tablo 5'ten de görüldüğü üzere IMF ile yapılan anlaşmalarda faiz dışı fazla, özelleştirme gelirleri, kamu net borç stoku, kısa vadeli dış borç stoku ve dış borçlanma gibi göstergelerde sayısal mali kurallar benimsenmiştir. Bütçe dengesinin sağlanması amacıyla oluşturulan faiz dışı fazlanın GSMH'ye oranı 1999 yılında % 2,8 olarak belirlenmiş ve daha sonraki yıllarda bu oran artırılarak % 6,5 olarak sabitlenmiştir. IMF programlarının temel hedeflerinden olan özelleştirme gelirlerinin GSMH'ye oranı 2000 yılında % 3,5, 2001 yılında% 3,3 ve 2002 yılında % 2,0 olması hedeflenmiştir. 2003 yılında ise özelleştirme gelirlerinin GSMH'ye oranından vazgeçilerek milyon lira olarak hedefler konmuştur. Borçlanmaya yönelik mali kurallarda kamu net borç stokunun GSMH'ye oranı, kısa vadeli dış borç stoku ve dış borçlanmada sayısal hedefler oluşturulmuştur (Göker, 2014, s. 85).

### 3.1.1. Ekonomik Anayasanın Gerekliği ve Uygulanabilirliği

Anayasa kavramı maddi ve şekli olmak üzere iki farklı anlamda ifade edilmektedir (Gözler, 2004, s. 13).

A) Maddi Anlamda Anayasa  
(*Constitution au Sens Matériel*) : Devletin bünyesinde  
bulundurduğu asli unsurların görev ve işleyişlerini düzenleyen

hukuk kuralları olarak ifade edilmektedir. Bu anlamda düzenlenen bir kuralın anayasa kuralı olup olmadığını o kuralın içerik itibari ile hangi konuyu düzenlediğine bakılarak belirlenebilir. Bir kural yapısı itibari le devletin asli unsurlarını ve işleyişini belirleyici özelliğe sahipse, o kural anayasa kuralı olarak ifade edilir.

**B) Şekli Anlamda Anayasa (*ConstitutionauSens Formel*):**

Bu anayasa türünde, normlar hiyerarşisinin en üstünde yer alan değiştirilmesi diğer yasalara göre çok zor olan hukuk kurallarını ifade etmektedir. Bu anlamda bir kuralın anayasa kuralı olup olmadığı, o kuralın yapılış ve değiştirilme aşamasındaki şekline bakılarak anlaşılabilir. Eğer bir kural normlar hiyerarşisinin en üstünde yer alıyor ve kanunlara nazaran değiştirilmesi daha zor bir usule dayanıyorsa, o kural içerik bakımından neye ilişkin olursa olsun bir anayasa kuralıdır.

Gözler (2004), şekli anlamda anayasa kavramının diğer tanımlara göre daha doğru olduğunu ifade etmektedir. Kendisi anayasa olarak ifade edilen, normlar hiyerarşisinde en üst noktada olan ve kanunlara nazaran daha zor değiştirilme özelliğine sahip olan bütün kurallar, birer anayasa kuralı olarak ifade edilmektedir. Bu durumun yanında, devletin temel konularıyla ilgili önemli hukuki düzenlemeler anayasa metninin içinde bulunmadıkları ve değiştirilmesi için kanundan daha zor bir usul gerekmediği için anayasa kuralı olarak ifade edilmezler.

Bir başka ifadeye göre, anayasa; “Anayasal Devlet” felsefesini yani devletin elinde bulundurduğu yetkilerin sınırlandırma düşüncesini ifade etmektedir(Erdoğan , 2003, s. 3). Savaş (1997)’ göre, demokrasinin insan aklını ön plana çıkardığı her ne kadar doğruysa, demokrasinin aynı zamanda “vazgeçilmez bir rejim” olduğu da aynı şekilde doğrudur. Demokrasinin üstünlüklerini korumak ve yozlaşan yönleri ile ilgili değişiklikler yapmak gerekmektedir. Demokrasilerde seçmen, politikacı ve bürokratlar arasındaki ilişkileri belirlemenin en etkin aracı “anayasa”dır(Savaş, 1997, s. 77)

Anayasa'nın işlevlerini sıralayacak olursak;

- Anayasa devletin ve devletin organlarının işleyişlerine düzenleme getirir
- Anayasa egemenlik yetkilerini ve bu yetkilerin kullanılma şekillerini düzenler
- Anayasa devlet tasarruflarının mutlak olarak ölçüsünü koymaktadır ve bu ölçüyü aşan resmi tasarrufun hukuka aykırılığını gözetir
- Anayasa bireylerin korunması için gerekli olan temel hak ve özgürlükleri bir çerçeve halinde ortaya koyar
- Anayasaların gücü halkın onayına tabidir.
- Anayasa, devletin ve aynı zamanda ulusun temel yapısını oluşturmaktadır

Günümüz dünyasında uygulanabilirlik açısından en uygun sistem olarak ifade edilen demokrasi, devletin yetkilerinin bir çerçeve ile sınırlandırıldığı, devlet içerisinde yaşayan bireyin haklarının korunduğu, hukukun üstünlüğünün temel öge olarak kabul edildiği, bireyin devlet karşısında savunulduğu bir sistem olarak görülmektedir. Demokrasinin ucu açık olması her zaman bir yozlaşmaya neden olacaktır. Günümüz demokrasisinin temel özelliğinde olarak devlet ile bireyin karşılıklı ödevlerinin belirlenmiş olması yatmaktadır.

Tüm bu nedenler içerisinde Ekonomik Anayasa, devletin ekonomik alanda güç ve yetkilerinin görev ve fonksiyonlarının tanımının yapılması, devletin bu tanımlar çerçevesinde hareket ederek sınırlarının dışına çıkmasını engellemektedir. Bu sayede kendi sınırları içerisinde hareket eden devlet ile bireyin ekonomik özgürlükleri anayasal güvence altına alınarak korunmuş olacaktır.

Bu durum Türkiye açısından değerlendirildiğinde; özellikle hükümetlerin popülist nedenlerle ekonomiye müdahaleleri, para ve maliye politikası üzerindeki keyfi ekonomik anayasanın gereksinimi önemli anlamda arttırmaktadır.

Aktan (1996), Türkiye’de ekonomik anayasaya ihtiyaç olup olmadığına ilişkin durumu şu şekilde ifade etmektedir (Aktan C. C., 1997, s. 71).



- Ekonomik ve sosyal düzenin istikrarlı bir şekilde olması
- Siyasi iktidarın popülist yaklaşımlarının azalması
- Mali disiplinin sağlanması
- Kamu borçlanmasının kurallara oturtulması
- Bireylerin ekonomik özgürlüklerinin güvence altına alınması
- Anayasal demokrasinin tesisinin sağlanması

Ekonomik anayasalar içeriğindeki hükümleri nedeniyle tek başına uygulanabilirliği mümkün olmayan bir yapıya sahiptir. Ekonomik anayasanın temelinde hükümetleri anayasal kurullarla sınırlandırma yatmaktadır. Bu nedenle uygulanabilirliği devletin ekonomik durumu ve reformlarla mümkün olabilmektedir. Kamu kesimi, kamu ekonomisinden piyasa ekonomisine geçişi hızlandıracak bir biçimde yeniden tasarlanmalı ve rekabetçi piyasanın önü açılmalıdır. Gelir elde etmek amacıyla piyasa ekonomisinin içerisinde bulunan devlet anlayışı yerine gelir elde eden, toplum yararını gözeten, vergi eşitliği sağlayan, bölgesel kamu hizmetleri gibi temel kamu hizmetlerini devamlı olarak sunan bir anlayış hâkim kılınmalıdır. Mali yapıları tahrip olmuş ve sürekli mali açık veren kamu kurumlarından bu anlamda yapılması gereken reformlar kapsamında sosyal güvenlik sistemi, vergi, tarım desteklemeleri, özelleştirme ve KİT'ler le kamu personel rejimi reformlarının yapılması zorunludur(Gürlesel, 1998, s. 6-7).

### **3.2 Türkiye'de Politik Yozlaşma**

Türkiye'de tek parti yönetimi olarak kabul gören 1923-1950 arası dönem bazı bakanların yüce divanda yargılanması ve ceza alması nedeniyle politik yozlaşmanın olduğu bir dönem olarak kabul edilmektedir. Ayrıca 1950 yılı sonrası dönemde politik yozlaşmanın arttığı gözlemlenmektedir. Politik yozlaşmanın özellikle arttığı dönem olarak 1980 sonrası gösterilmektedir. Bu süreçte rüşvet, rant, siyasi kollama, siyasi ve bürokratik değerler erozyona maruz kalmıştır. Yozlaşmanın bu derece yaygın olması, 1990'lı yılların başında bu konuları araştırarak bir bakanlığın kurulmasının da önünü açmıştır(Bilgin, 1998, s. 192). Yozlaşmanın bu kadar yaygın

olmasının sebepleri arasında 1980-1990 yılları arasındaki liberalleşme politikalarına siyasi sistemin ayak uyduramamış olması gösterilmektedir. Bu dönem ile birlikte siyasette ve ekonomide liberalleşme politikaları hâkim olmuş fakat; başarılı olunamamıştır. 1990 yılı sonrasında ise devletin ekonomide üretici rolü kısmen de olsa azalmış fakat; ihaleler, teşvikler, yoluyla devletin ekonomideki kontrol etkinliği devam etmiştir (Fedai, 2002, s. 4).

Türkiye'nin ekonomik olarak dışa açılması, aynı zamanda siyasetinde pahalılaşmasına neden olmuştur. Bu durumun nedeni, ekonomik kalkınmanın hızlanması ile birlikte, teşvik, vergi iadelerinin artması ve ekonomik ayrıcalıklardır. Siyasetin bu durumlar üzerine cazip hale gelmesi, siyasette aktif olarak rol almak isteyenlerinde seçimlerde büyük paralar harcamasına neden olmuştur (Fedai, 2002, s. 5). Bu durumun Türkiye'de yaşanmasının yanında dünyanın bir çok ülkesinde de aynı durum söz konusudur. Özellikle Fransa, İngiltere ve daha az olmakla birlikte Amerika'da seçim sürecindeki harcamaları kısıtlayan kurallar söz konusudur. Yani her siyasi parti seçimlerde istediği kadar harcama yapamamaktadır (Tacar, 1997, s. 3). Bu karşın Türkiye'de seçimlerin koordinasyonuna yönelik herhangi bir harcama kısıntısı düzenlemesi olmamaktadır. Bu durumun yanında seçimden sonra da yapılan harcamalara bir kısıtlama getirilmemektedir. Dolayısıyla seçimden galip olarak ayrılan parti seçim süresinde harcamış olduğu tutarları tekrar geri alabilmektedir. Bu durum politik yozlaşmanın ekonomik boyutları noktasında önemli bir ayrıntı olarak değerlendirilmektedir.

Türkiye'de yayınlanan "Savurganlık Ekonomisi" raporuna göre; 1990-2000 yılları arasında seçim nedeniyle yapılan savurganlık çok ciddi boyutlara ulaşmıştır. Ülkelerin yoksulluk sıralamasında Türkiye 4. Sırada yer almış ve 1990-2000 yılları arasında "PriceWaterhouse Cooper" raporunda kamu ihalelerindeki yolsuzluğun boyutu 2,1 milyar dolar olduğu açıklanmıştır. Rapor sonucuna göre 1990-2000 yılları arasındaki dönemde hükümetler kısa vadeli çıkarlar uğruna 195,2 milyar dolar harcamıştır. Aynı raporda Aynı raporda aynı dönemde 132 ayın 42'sinde evinde "kemer sıkma politikaları" uygulayan Türkiye halkının bu fedakârlığının, istikrar paketlerinin yarım bırakılması nedeniyle heba olduğu ve Türkiye'nin bu 10 yılı hovardaca harcadığı ifade edilmiştir.

**Tablo 6. 1990-2000 Döneminde Savurganlık Bilançosu**

Ekonomi yönetimlerinin hataları nedeni ile fazladan ödenen iç borç faizlerinin toplamı	8.6 milyar\$
İç borçlanma kısır döngüsünün anaparayı yükseltmesi sonunda faiz ödemelerinde ortaya çıkan artış	95 milyar\$
Politik risk ve ülke riski nedeniyle fazladan ödenen dış borç faizlerinin	6.5 milyar\$
Tamamlanması geciken kamu yatırımlarında, yıpranma, bakım ve idame harcamaları toplamı	6.8 milyar \$
KİT'lerin ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşların borçlanma gereksinimlerinin toplamı	32.2 milyar \$
İhale yolsuzluklarının tahmini asgari değeri	2.1 milyar \$
TMSF'nin yönetimindeki bankaların toplam zararı	2.5 milyar \$
Kamu bankalarının görev zararı	20 milyar \$
Birliklere düşük faizli kredi nedeniyle Ziraat Bankası'nın ve Hazine'nin	9.2 milyar \$
Yurtdışı temsilciliklerinin fazla kadroları için yapılan harcama	700 milyon \$
Lojmanların memurlara uygun şartlarla satışı durumunda tasarruf edilecek, bakım, yıpranma ve sigorta masrafları	640 milyon \$
Motorlu araç savurganlığında tasarruf edilebilecek akaryakıt ve tamir-bakım harcamaları	960 milyon \$
<b>1990-2000 DÖNEMİNDE EKONOMİNİN BAZI ALANLARINDAKİ SAVURGANLIĞIN YOL AÇTIĞI TOPLAM ZARAR VE KAYIPLAR</b>	<b>195.2 MİLYAR \$</b>

**Kaynak.** [http://www.belgenet.com/eko/tobb\\_savurganlik2.html](http://www.belgenet.com/eko/tobb_savurganlik2.html)

Tablo 6'dan da anlaşılacağı üzere Türkiye'nin son yirmi yılda kalkınma aşamasının savurganlık nedeniyle sekteye uğradığı görülmektedir. Bu dönemde ekonominin yeniden seçilme kaygısıyla aşırı derece de erozyona uğratıldığı ve bu nedenle de kamu harcamalarının aşırı şekilde arttığı görülmektedir (Özsoylu, 1997, s. 155-156).

**Tablo 7.** Yoksulluk Algılama İndeksinde Türkiye (1995-2007)

Yıl	Derece	Türkiye'nin Sırası	İndeksteki Ülke Sayısı
1995	4.1	27	40
1996	3.5	33	54
1997	3.2	38	52
1998	3.4	54	85
1999	3.6	50	99
2000	3.8	54	90
2001	3.6	64	91
2002	3.2	77	102
2003	3.1	77	133
2004	3.2	65	146
2005	3.5	60	158
2006	3.8	61	163
2007	4.1	61	179

**Kaynak.**[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)CorruptionPerceptions Index verileriyle tarafımızdan oluşturulmuştur.

International Transparency'nin yolsuzluk algılama indeksleri, Türkiye'de yozlaşmanın durumunu ortaya çıkarmaktadır. Türkiye, 2007 Yolsuzluk Algılama İndeksi'nde "temiz ülke" sıralamasında 179 ülke arasında 61. sırada yer almaktadır. Bu indekste, indeks değeri 10'a yakın yani "en temiz" ilk 10 ülke sırasıyla Yeni Zellanda, Danimarka, Finlandiya, Singapur, İsveç, İzlanda, Hollanda, İsviçre, Norveç ve Kanada'yken; aynı indekste, indeks değeri 0'a yakın yani "en yoz" ilk 10 ülke sırasıyla Myanmar, Somali, Irak, Haiti, Tonga, Özbekistan, Çad, Sudan, Afganistan ve Kongo Demokratik Cumhuriyeti'dir (Fırat, 2008, s. 78).

### 3.3. Türkiye'de 2000 Yılı Öncesi Mali Kurallar

Türkiye ekonomisinde bir dönüm noktası olarak kabul gören 24 Ocak 1984 Kararları o güne kadar uygulanan ithal ikame politikadan vazgeçilerek Türkiye ekonomisinin dışa açılmasının önünü açmıştır (Seyidoğlu, 2003: 612). 1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma planının belirttiği gibi, döviz kuru politikasında, dış rekabet gücünü ve rasyonel bir teşvik sisteminin oluşturulmasını sağlayacak şekilde serbest döviz kuru politikası benimsenmiştir. Yine bu kararlarla birlikte devletin ekonomideki payı küçülmüş, devlet tekelinde bulunan işletmelerin

özelleştirilmesi yoluyla yabancı sermaye girişlerinin önü açılmıştır. Ancak, liberal ekonomi politikalarının uygulandığı bu dönemde tüm bu durumların kurallara dayandırılmaması, keyfi uygulamaların yaşanmasına neden olmaktadır. Bu durumun yanında kamu finansmanında da borçlanma sınırı belirlenmemiştir (Yükseler , 2010, s. 2). Ayrıca bu dönemde yerel yönetimlere konsolide bütçeden yapılan ödemeler ve idarelerin borçlanmalarına sağlanan hazine garantisi nedeniyle bütçe açıkları ve beraberinde de borçlanma artış göstermiştir (Güneysu Balaban, 2012, s. 101). Herhangi bir kurala dayanmayan tüm bu ekonomik gelişmeler beraberinde yüksek bütçe açıklarının yaşanmasına ve kamu kesiminin gittikçe daha fazla disiplinsiz hale gelmesine neden olmuştur. Bu gelişmelere ek olarak 1994 Krizi, 1997 Asya Krizi, 1998 Rusya Krizi, ve 1999 yılı Marmara Depremi gelişmeleri ekonomik ve mali dengelere bozarak ekonomik krizlerin çok derin yaşanmasına neden olmuştur.

1990 yılından sonra Türkiye’de mali disiplini sağlamak amacıyla bir takım önlemler alınmaya başlanmıştır. Bu amaçla 1990 yılı sonunda; fonların bütçe kapsamına alınması, faiz dışı dengenin uygulamaya konulması ve Merkez Bankası’nın kamuya verdiği kredilere sınırlama getirmesi gibi uygulamalar hayata geçirilmiş fakat tüm bu mali önlemler yeterince etkili olamamıştır.

**Tablo 8.** Türkiye’de Bazı Ekonomik Göstergeler

Yıllar	Büyüme Oranı	Enflasyon Oranı	Bütçe Dengesi/GSYH	Kamu Kesimi Borçlanması Gereği/GSMH
1990	9.3	60.4	-3	5.5
1991	0.9	71.1	-5.3	7.5
1992	6	66	-4.3	7.9
1993	8	71.1	-6.7	7.7
1994	-5.5	125.5	-3.9	4.6
1995	7.2	76	-4	3.7
1996	7	79.8	-8.2	6.5
1997	7.5	99.1	-7.6	5.8
1998	3.1	69.7	-5.4	7.1
1999	-3.4	68.8	-8.7	11.4
2000	6.8	39	-7.9	8.9

**Kaynak.** Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <http://www.bumko.gov.tr/>

Tablo 8’de gösterildiği üzere, 1990-2000 yılları arasında büyüme oldukça dengesiz gerçekleşmektedir. 1990 yılında 9,3 lük büyüme karşısında bir sonraki yıl 1991’de büyüme 0,9 oranında gerçekleşmiştir. Aynı şekilde 1994 yılında ise -5,5’lik bir daralma yaşanmış ve bir sonraki yılda ise üç yıllık bir ekonomik istikrar söz konusu olmuştur. Nitekim 1999 yılında bu durum devamlı hale gelememiş ve ekonomi -3,4 oranında küçülmüştür. Aynı durum enflasyon açısından değerlendirildiğinde ise enflasyon oranı 1990 yılında % 60,4 iken 1994 yılında % 125,5’e yükselerek rekor kırmış, dönem sonunda ise % 39’a gerilemiştir. Dönem boyunca bütçe açıklarında artış ve azalışlar yaşanmış olsa da bütçe açıklarında belirgin bir artış söz konusudur. Nitekim, 1990 yılında bütçe açıklarının GSMH’ye oranı % 3 iken 2000 yılında % 7,9’a yükselmiştir. Benzer durum, kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH’ye oranında yaşanmıştır. Dönem başında % 5,5 olan oran, dönem sonunda % 8,9 oranında gerçekleşmiştir.

### **3.4. Türkiye’de 2000 Yılı Sonrası Mali Kurallar**

Mali disiplinsizlik nedeniyle Türkiye’de yaşanan ekonomik krizlerden sonra ekonominin düzene girmesi amacıyla 2000 yılından sonra bir takım yeni düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bu düzenlemeler, açık bir mali kurallar bütünü oluşturmasa da bazı uluslararası anlaşmalar, yasalar ve düzenlemelerde mali kurallara üstü örtülü bir şekilde yer verilmiştir. Bu düzenlemeler arasında IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve yerel yönetim kapsamında 5393 sayılı Belediye Kanunu gösterilebilir.

#### **3.4.1. IMF İstikrar Programı Kapsamında Uygulanan Mali Kurallar**

9 Aralık 1999, 18 Ocak 2002 ve 26 Nisan 2005 tarihlerinde Türkiye ile IMF arasında 17, 18 ve 19’uncu stand-by anlaşmaları imzalanmıştır. bu anlaşmalarda, uygulanan programlarda faiz dışı fazla hedefinin yanında mali kural benzeri olarak değerlendirilen çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir. 17. stand-by anlaşmasında hedef 2000-2002 yılları arasında “Enflasyonu Düşürme Programı”nı uygulamaktır (Eroğlu

& Eroğlu, 2009, s. 133). Program ile birlikte, sıkı maliye politikasının yanı sıra, faiz dışı hedefi, özelleştirmelerin hızlandırılması, kur ve para politikasının yanı sıra yapısal reformlar esas alınmıştır. Ancak Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin yaşanması sonucu Enflasyonu Düşürme Programı geride bırakılmış ve 2001 yılı Mayıs ayında “Güçlü Ekonomiye Geçiş” programı başlatılmıştır. Yeni program ile birlikte temel amaç kur rejiminin terkedilmesi nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırarak ve eşanlı olarak bu duruma bir daha geri dönmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik gerekli altyapıyı oluşturmaktır (TCMB, [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)).

Program dâhilindeki mali kurallar değerlendirildiğinde, bütçe dengesi, harcama, gelir ve borçlanmaya ilişkin mali kural olarak sınıflandırılan kuralların tümüne örnek gösterilebilecek uygulamalara rastlanmaktadır. Bu nedenle, faiz dışı fazla hedefleri kolaylıkla bütçe dengesine ilişkin bir kural olarak değerlendirilebilirken; 2000 yılından sonra uygulamaya konulan destekli bütçe faiz dışı harcama tavanı basit bir harcama kuralı, kısa vadeli dış borç stoku ve dış borçlanmaya ilişkin tavanlar borçlanma kuralı, özelleştirme gelirlerine ilişkin hedefler ise gelir kuralı olarak tanımlanabilir Sayısal olmayan mali kurallar bağlamında değerlendirildiğinde; programın temel kriterlerinden biri olarak bütçe işlemlerinde şeffaflığı ve güvenilirliği arttırmak amacıyla 2000 yılının Şubat-Mayıs ayları arasında 25 bütçe içi 2 bütçe dışı fonun 2001 yılı Mart ayında ise 21 bütçe içi ve 4 bütçe dışı fonun kapatılmasını prosedürel kurallar olarak düşünebilir (TCMB, [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)).

Bir diğer anlaşma olan 18’inci stand-by anlaşması ise bir önceki anlaşmada verilen taahhütleri düzenleyen bir dönemi kapsadığı söylenebilir. Ancak bu durumun yanında bu anlaşmayla birlikte birçok yapısal reformunda önü açılmış ve düzenlemeler yasal bir çerçevede ile korunmuştur (Acar, 2007, s. 64) .

**Tablo 9.**2000-2009 Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri/ GSYH (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Bütçe Gideri</b>	30.8	36.2	34.1	31.1	27.7	24.6	23.5	24.2	23.9	28.2
<b>Faiz Hariç Bütçe Giderleri</b>	18.6	19.1	19.4	18.2	17.1	17.6	17.4	18.4	18.6	22.6
<b>Faiz Giderleri</b>	12.3	17.1	14.8	12.9	10.1	7.0	6.1	5.8	5.3	5.6
<b>Bütçe Geliri</b>	22.9	24.3	22.7	22.2	22	23.5	22.9	22.6	22.1	22.6
<b>Bütçe Açığı</b>	7.9	11.6	11.5	8.8	5.2	1.1	0.6	1.6	1.8	5.5
<b>Faiz Dışı Denge</b>	4.4	5.2	3.3	4.0	4.9	6.0	5.4	4.2	2.5	0

**Kaynak.** <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9922,denge2016.pdf?0> (02.05.2017)

Tablo 9 incelendiğinde, merkezi bütçe yönetim gelirlerinin GSMH'ye oranla 2000 yılında %22,9 iken 2009 yılında %22,6 olduğu ve oransal olarak önemli bir değişiklik olmadığı görülmektedir. Bütçe giderleri ise GSMH'ye oranla 2000 yılında %30,8 iken 2006 yılında bu süreçteki en düşük gerçekleşmesi ile %23,5 ve 2009 yılında %28,2 oranında gerçekleşmiştir. İstikrar programlarının uygulandığı dönemlerdeki mali disipline verilen önem, siyasi ve ekonomik istikrar, özelleştirme vb. uygulamalar sonucu, faiz oranlarının düşmesinin de etkisiyle, faiz giderleri 2000 yılındaki GSMH'nin %12,3'lük seviyesinden 2009 yılındaki GSMH'nin %5,6'sına gerilemiştir. Bütçe dengesinde belirgin bir iyileşme söz konusudur. Ancak, küresel ekonomik krizin de etkisiyle, 2008 yılı ve sonrasında faiz dışı fazla hedefinde sapsmalar görülmektedir (Karayazı , 2017, s. 763).

### **3.4.2. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun İle Belirlenen Mali Kurallar**

2001 Krizinin ardından mali disiplinin yeniden tesis edilmesi kapsamında çıkarılan kanunlardan bir tanesi de 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Düzenlenmesi Hakkında Kanundur.28 Mart 2002 yılında yasalaşan ve aynı yıl uygulamaya konulan kanun ile birlikte kamu borç yönetiminin kontrol altına alınması sağlanmış ve bu anlamda devamlılığı sağlayacak önlemler alınmıştır (Kesik & Bayar, 2010, s. 48).



Kanunun temel amacı, “makroekonomik dengeleri baz alarak para ve maliye politikaları ile uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikasının izlenmesi ve finansman gereksinimlerinin mümkün olan en düşük maliyetle karşılanmasıdır” (www.mevzuat.gov.tr). Kanunda genel hatlarıyla, borçlanma toplamına sınır getirilirken, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe ve garanti verilmesine ve devlet borçlarının ve hazine alacaklarının yönetimine ilişkin temel düzenlemeler yapılmıştır. Borçlanma, ikraz ve garanti limiti konusunda yapılan düzenlemeleri genel bir sınırlamayı içermektedir (Boran, 2008, s. 5-6). Bu sınırlamalar net borçlanma limiti, garanti limiti ve bütçe dışı ikrazlarla ilgili olup genel anlamda miktarsal sınırlamalar içerdiklerinden mali kural niteliği taşımaktadırlar.

**Tablo 10.** 4749 Sayılı Kanunda Mali Kurallar

Kural Türü	Kuralın İçeriği	İlgili Kanun Maddesi
Borç kuralı	Net borçlanma limiti	5
Borç kuralı	Bütçe dışı ikraz limiti	5
Borç kuralı	Özel tertip tahvil ihracı için bütçeye ödenek konulması	6
Borç kuralı	Yerel yönetimlerin hazine garantili borçlarına ilişkin olarak belli kısıtlamalar	8
Borç kuralı	Garanti limiti	12

**Kaynak.** Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 27-28

### 3.4.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilen fakat tam anlamıyla 2006 yılında uygulamaya konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, kamu maliyesi açısından önemli düzenlemeler içermektedir. Bu kanunun temel amacı kalkınma planlarında yer alan hedefler doğrultusunda ekonominin ve verimli bir şekilde çalışmasını ve kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir. Kanun ile birlikte mali disiplinin

sağlanması nedeniyle hem sayısal hem de sayısal olmayan nitelikte mali kural benzeri uygulamalar içermektedir. Tablo 11’te görüleceği gibi sayısal olmayan kurallar genellikle mali saydamlık, çok yıllık bütçeleme, hesap verme zorunluluğu gibi şeffaflık odaklı kuralları içermektedir (Karayazı , 2017, s. 765).

**Tablo 11. 5018 Nolu Kanunda Prosedürel Mali Kurallar**

Kural Türü	Kuralın İçeriği	İlgili Kanun Maddesi
Mali saydamlık	Kamuyunun zamanında bilgilendirilmesi gereği	7
Hesap verme Sorumluluğu	Kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların hesap verme zorunluluğu	8
Çok yıllık bütçeleme	Bütçe kanununda, yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminlerini açıklama gereği	15
Hesap verme sorumluluğu	Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerin, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlaması ve kamuoyuna açıklaması gereği	41
Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu	Bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması	50
Mali Saydamlık	Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali istatistikleri aylık, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler ise üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlanır	53

**Kaynak.** <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/>

5018 sayılı kanunda yer alan sayısal mali kurallar ise Tablo 6’da görüleceği gibi ödeneklere, ödenek aktarmalara, avanslara ve harcamalara getirilen ve genellikle belli bir oran şeklinde belirlenen kurallardır.

**Tablo 12. 5018 Nolu Kanunda Mali Kurallar**

Kural Türü	Kuralın İçeriği	İlgili Kanun Maddesi
Harcama kuralı	Merkezi yönetime bağlı idarelerin gelir azaltıcı ve gider arttırıcı düzenlemelerinin OVMP’ nin 3 yıllık öngörüsüne göre gerçekleştirmesi limiti	14
Harcama kuralı	Ödenek teklif tavanı	16
Harcama kuralı	Harcama kısıtı	20
Harcama kuralı	Ödenek aktarma limiti	21
Harcama kuralı	Yedek ödenek limiti	22
Harcama kuralı	Örtülü ödenek limiti	23
Harcama kuralı	Ertesi yıla geçen yüklenme limiti	27
Harcama kuralı	Bütçe dışı avans limiti	36

**Kaynak.** Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 27-28

### 3.4.4. Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Kurallar

Türkiye’de yerel yönetimler kapsamında bulunan İl Özel İdarelerinde ve Belediyelerde uygulanan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde düzenlenmiştir. Mali kuralları da bünyesinde barındıran bu Kanun borçlanlara yönelik üst limitler içermektedir. Örneğin, 5302 Sayılı Kanunun 51.Maddesine göre; “İl Özel İdareleri yalnızca yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla borçlanabilir” ([www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)). Bu düzenleme bir anlamda altın kural olarak da değerlendirilebilir (Karayazı , 2017, s. 765).

**Tablo 13.** Yerel Yönetimlerde Mali Kurallar

Kural Türü	Kuralın İçeriği	İlgili Kanun	Maddesi
Borç kuralı, Altın kural	Sadece yatırımların finansmanı için dış borçlanma yapılabilir	5302	51
Borç kuralı	İç ve dış borç stoku limiti	5302	51
Harcama kuralı	Personel giderleri harcama kısıtı	5393	49
Borç kuralı, Altın kural	Sadece yatırımların finansmanı için dış	5393	68
Borç kuralı	borçlanma yapılabilir	5393	68

**Kaynak.**(Karayazı , 2017, s. 766).

### 3.5. Dünyada Mali Kural Uygulamaları

#### 3.5.1. AB Ülkelerinde Mali Kural Uygulamaları

Ab ülkelerinde mali kural uygulamaları hızlı bir şekilde yaygınlaşmaktadır. Birliğe üye olan ülkelerde Maastricht Kriterlerinin yanı sıra ülkelerde yürürlükte olan mali kurallar özellikle son yirmi yıl içerisinde artış göstermiştir. Yapılan araştırmalarda her Avrupa ülkesinde mali kuralların uygulanmakta olduğu görülmektedir. Özellikle 1990’lı yıllar itibari ile yaygınlaşmaya başlayan bu kurallarda yıllar içerisinde önemli gelişmelerin yaşandığı görülmektedir. Bu bağlamda, kural uygulamalarının kapsamı öncelikle yerel yönetimleri sınırlı iken; bu durum zamanla merkezi yönetimi ve sosyal güvenlik sistemi gibi devletin temel organlarını da kapsayan bir gelişme göstermiştir (European Commission, 2006, s. 150).

Tablo 14’ten de görülebileceği üzere halihazırda AB üyesi ülkelerde uygulanmakta olan 57 adet sayısal mali kural bulunmaktadır. Bu kuralların 22 tanesi

bütçe dengesi ve açığa ilişkin kurallardan oluşmaktayken; 15 tanesi borç stokuna ilişkin kurallardan, 15 tanesi harcama kurallarından ve 5 tanesi gelir kurallarından oluşmaktadır (Kaya , 2009, s. 41).

**Tablo 14.** AB Üyesi Ülkelerde Uygulanan Mali Kurallar

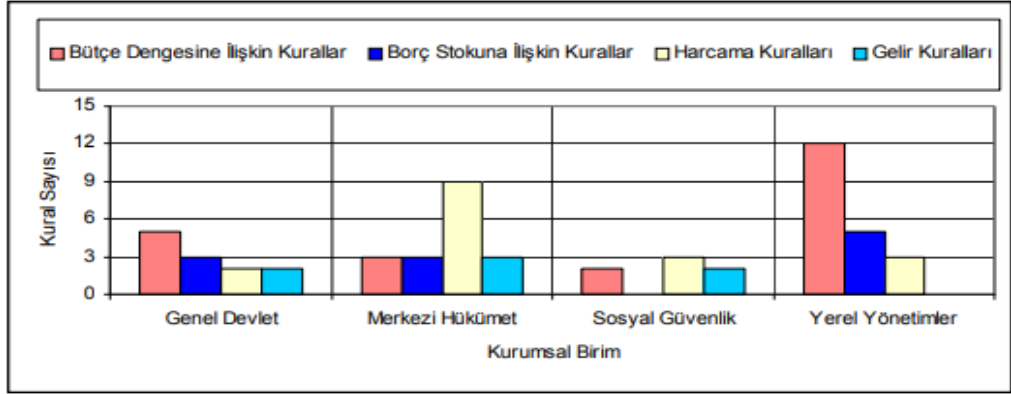
<b>A-Bütçe Dengesi ve Açığa İlişkin Kurallar</b>	Altın Kurallar	Bütçe Dengesine İlişkin Kurallar	Nominal Tavan	GSYH'nın Belirli Bir Oranı Olarak Tavan	Dönemsel Olarak Uyarlanmış
<b>B-Borç Stokuna İlişkin Kurallar</b>	Borç Stokuna İlişkin Nominal Tavan	GSYH'nın Belirli Bir Oranı Olarak Tavan	Geri Ödeme Kapasitesine İlişkin Olarak Belirlenen Tavan	Diğer	Toplam
<b>C-Harcama Kuralları</b>	Nominal Harcama Tavanı	Reel Harcama Tavanı	Nominal Harcama Büyüme Oranına İlişkin Tavan	Reel Harcama Büyüme Oranına İlişkin Tavan	Toplam
<b>D-Gelir Kuralları</b>	GSYH'nın Oranı Olarak Vergi Yüküne Sını	Vergi Oranlarına İlişkin Sınır	Hedeflerin Üzerindeki Gelirlerin Kullanımına İlişkin Sınır	Diğer	Toplam

**Kaynak.**EuropeanCommission, PublicFinances in EMU 2006

Tablo 14'te gösterilen kuralların devletin temel organlarına dağılımına bakıldığında, bütçe dengesine ve açığına ilişkin kurallar ile borç stokuna ilişkin kuralların sıklıkla yerel yönetim kademelerinde uygulandığı sonucuna varılırken; harcama kurallarının merkezi yönetimde yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir (Kaya , 2009, s. 41)

AB'ye üye ülkelerde mali kural uygulamaları açısından gözlemlenen bir diğer özellik ise genellikle yerel yönetimlerde uygulanan kuralların yıllık bazlı, merkezi yönetim ve genel devlet kapsamında uygulanan kuralların ise çok yıllık bir perspektifte tasarlandığıdır. Bu duruma ek olarak, yerel yönetim kademesinde uygulanan kurallar, yasal dayanağını sıklıkla anayasa ve kanunlardan alırken; merkezi hükümet ve genel devlette uygulanan kuralların daha çok koalisyon antlaşması ve politik taahhütname gibi belge ve resmi metinler aracılığıyla düzenlendiği görülmektedir (European Commission, 2006).

Şekil 2. Uygulandıkları Kurumsal Birim İtibari İle Mali Kurallar



**Kaynak.**EuropeanCommission. PublicFinances in EMU 2006

Benzer şekilde yerel düzeyde uygulanan mali kuralların yaptırım mekanizmalarının da genel devleti oluşturan diğer birimlerde veya genel devlette uygulanan kurallarla karşılaştırıldığında daha katı olduğu görülmektedir. Bu çerçevede, Birliğe üye olan ülkelerin yerel yönetimlerinde uygulanan kuralların birçoğu, kurala uyulmaması durumunda ortaya konulması zorunlu politikalar veya otomatik düzeltme içermektedir. Diğer taraftan genel devlet kapsamındaki diğer birimlerde ve genel devlette bu ölçüde katı bir uygulama söz konusu değildir. Aslında bu durum bir ölçüde merkezi hükümet ve genel devlet düzeyinde ortaya konulan politikaların kamuoyunun ilgisini yerel düzeyde uygulanan politikalara göre daha fazla çekmesine bağlanabilir. Bu bağlamda, yüksek kamuoyu ilgisi, kurala uyulmaması dolayısıyla ortaya çıkacak itibar kaybı nedeniyle bu düzeyde tasarlanan kurallara uyumu güçlendirmektedir (European Commission, 2006).

### 3.5.1.1. Maastricht Antlaşması

Maastricht Antlaşması, Avrupa Ekonomik ve para Birliği (EBP)'ye katılmak isteyen ülkelerin uymak zorunda olduğu yaklaşma kriterlerinin tamamını oluşturmaktadır. Maastricht anlaşmasının maliye politikası açısından temel hedefi, ülkeleri olumsuz bir şekilde etkileyebilecek mali krizlerin önüne geçebilme için mali disiplinin sağlanmasıdır (Kennedy & Robbins, 2001, s. 6). 1992 yılında imzalanan

Maastricht anlaşması 1993 yılında yürürlüğe girmiş ve görüş birliği içerisinde aşağıda hususlar belirlenmiştir (Özpençe, 2009, s. 114-115).

- Ekonomik ve Parasal birliğin tamamlanması
- AB topluluğu içerisinde diğer ülkelere göre nispeten fakir kalmış ülkelere yardım fonu kurulması
- Birlik içerisinde ortak dış politika oluşturulması
- Birlik içerisinde ortak savunma ve güvenlik politikasının oluşturulması
- Sıkı birlik politikasının bütün ülkelerce benimsenmesi
- Sosyal konuların çözümlenmesi
- Avrupa Parlamentosunun yetkisinin artırılması
- Birlik içinde ortak vize uygulamasına geçilmesi

Avrupa Birliği'nin bütünleşme yolunda en kapsamlı aşama olan EBP; kişilerin, malların, hizmetlerin ve aynı zamanda sermayenin serbest dolaşımı vasıtasıyla birlik ülkelerinin ortak para birimini kabulü ile "Avrupa Merkez Bankası" oluşumunun hedef almaktaydı (Dileyici, 2005, s. 153).

Bu anlaşmayla birlikte ekonomik ve parasal birlik hedefine üç aşamada ulaşılması hedef olarak benimsenmiştir (Seyidoğlu , 2003, s. 541-542). İlk aşama 1 Temmuz 1990 yılından başlayıp 31 Aralık 1993 yılında son bulmuştur. Birinci aşamasının kapsamında sermaye hareketlerine serbestlik sağlanması ile üye ülkelerin ekonomi ve maliye politikalarının birbirlerine yakın hale getirilmesi hedeflenmiştir. İkinci aşama; 1 Ocak 1994 yılında başlamış ve 1 Ocak 1999 yılında tamamlanmıştır. Bu aşamada temel hedef, bir Avrupa para enstitüsünün kurulması ve bu kurumun, özerk bir biçimde üye ülkelerin politikalarını yönlendirmesi amacıyla Avrupa Merkez Bankasına dönüştürülmesi amaçlanmıştır. Bu amaçla birlikte özellikle üye ülkelerin kamu açıklarının Merkez Bankalarınca kapatılması engellenmiş ve parasal politikalar daha yakından takip edilmiştir. 1 Ocak 1999 yılında başlayan üçüncü aşamada ise ekonomik ve parasal birlik tam anlamıyla uygulamaya konulmuştur.

Maastricht Antlaşması ile birlikte EBP'ye dahil olmak isteyen ülkeler için "yakınlaşma kriterleri düzenlenmiş ve bu kriterler üye devletlerce uygulamaya geçirilmiştir. Bu kriterler aşağıdaki gibidir;

- Birliğe üye ülkelerin bütçe açıkları GSYH'nın % 3'ünü aşmamalıdır,
- Üye ülkelerin borçlanmaları GSYH'nın % 60'ından fazla olamamalıdır.
- Üye devletlerin herhangi birisinin yıllık ortalama enflasyonu AB'ye üye ve en düşük enflasyona sahip üç ülkenin enflasyon ortalamasının 1,5 puanından fazla olmamalıdır.
- Herhangi bir üye ülkenin uzun vadeli devlet tahvili faiz oranı, üye ülkelerden en düşük faiz oranına sahip üç ülkenin faiz oranı ortalamasının 2 puandan fazlası olmamalıdır.
- Üye ülke paraları Avrupa Para Sistemi Döviz Kuru Mekanizmasının içinde olmalı ve ulusal paranın döviz değişim oranı son iki yılda normal dalgalanmaya bırakılmalı ve devalüe edilmeksizin kur mekanizması içindeki değer değişimi (+/-) % 15'i geçmemelidir.

Yakınlaşma kriterleri ile birlikte ülkeler arasında mali ve parasal birliğin sağlanması amaçlanmıştır. Bu nedenle ilk iki kriter mali disiplinin sağlanması, diğer kriterler ise parasal disiplinin sağlanması amacıyla oluşturulmuştur.

AB'de kamu yatırımları GSYH'nın % 3'ü seviyesindedir ve buradaki asıl etken geleneksel kamu maliyesinin altın kuralının uygulanmasıdır. Ülkelerin borçlanmalarına yalnızca sermaye harcamaları sınırları içinde izin verilmektedir. Bu nedenle Maastricht kriterleri cari harcamalar düzeyinde denk bütçenin uygulanması olarak yorumlanabilir. Bu durum, bir anayasal kural olarak tanımlanmasa da, mali kural olarak tanımlanabilir (Güngör , 2011, s. 85-86).

### 3.5.3.2. İstikrar ve Büyüme Paktı

AB’de mali kuralların temelini oluşturan bir diğer düzenleme ise, “İstikrar ve Büyüme Paktı” (İBP)’dir. Bu paktın temel hedefi Maastricht kriterlerini güçlendirmek ve ülkelerin mali disiplinlerini sağlamalarına yardımcı olmaktır. 1999 yılında yürürlüğe giren bu pakt, Maastricht Anlaşması’nın borç ve bütçe açığı kurallarına ek olarak, % 3 oranındaki açık limiti içinde kalarak, otomatik mali stabilizatörlerin işleyişine izin vermek için yeterli esnekliği sağlamak amacıyla üye ülkelerin orta vadeli bütçe pozisyonlarını dengeye getirecek veya fazla verecek hedefler belirlemeyi gerektirmektedir (Kennedy & Robbins, 2001, s. 6-7). Bu anlaşma ile birlikte MaastrichtKriterlerindeki % 3 oranındaki mali kurallara ek olarak ülkelerin denk bütçe veya bütçe fazlasına yönelik mali kurallar getirilmiştir.

Üye ülkelerde parasal birlik çerçevesinde bütçe disiplininin sağlanması amacı taşıyan İBP’nin temel hedefleri 13-14 Aralık 1996 yılında Dublin Zirvesinde kabul edilmiştir. İBP, birlik ülkelerinin parasal ve ulusal maliye politikalarının uyumunu bir kurallar bütününe bağlamıştır. İBP anlaşmasıyla birlikte üye ülkeler maliye politikalarının birbirleriyle uyum içerisinde çalışmasını sağlamış ve parasal birliğin işlenmesini ve devamlılığını garanti altına almışlardır.

Kabul edilen anlaşmalardan birisi olan Maastricht Antlaşması, genel anlamıyla birliğe üye olmak isteyen ülkelerin yapması gereken koşulları sıralarken, İBP ise; bütçe disiplini vasıtasıyla Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliğinin devamlılığına yönelik kurallar içermektedir.

Paktın temel anlamda iki unsuru mevcuttur (Özpençe, 2009, s. 117) bunlar;

- A. GSYH’nin % 3 sınırını aşmasından önce bütçede var olan sapları bulup önleyici tedbirler almak
- B. Aşırı açıklardan kaçınmak veya açıkların hızlı bir şekilde önlenmesi için baskı yaratıcı caydırıcı kurallar seti oluşturmak.



### 3.5.3.3. Avrupa Birliği'nde Mali Kural eřitleri

AB'ye üye ülkelerde, Maastricht Antlaşması ve İBP'de belirlenen kriterler ile birlikte farklı türlerde mali kural uygulamaları da bulunmaktadır. Sayısal mali kurallar genel anlamda merkezi hükümetler için oluşturulmuştur. Özellikle son yıllarda sayısal mali kurallar sosyal güvenlik kurumlarına da uygulanmaya başlanmıştır. Bu durum, nüfusu giderek yaşlanma eğilimine giren AB ülkelerinin sosyal güvenlik kurumu harcamalarında borçlanma baskısı yaratabileceği öngörüsüdür. Bu duruma ek olarak; AB düzeyinde mali kurallar, genel yönetim üzerine konan bütçe ve kamu borç stoğu sınırlamaları şeklinde uygulanmaktadır (Bali & Çelen, 2007, s. 93).

Tablo 15'de, AB ülkelerinin hedef olarak seçtikleri mali kurallar gösterilmektedir. Tablo 15'ten de anlaşılacağı üzere AB'de oluşturulan 67 mali kuralın 26'sı bütçe dengesi kuralı, 18'i borç kuralı, 17'si harcama kuralı ve 6'sı ise gelir kurallarından oluşmaktadır. AB oluşturulan mali kurallar içerisinde en fazla uygulama alanı olan kuralları bütçe dengesi kuralları oluşturmaktadır. Bu kuralı, nominal tavan ve altın kural takip etmektedir. Borç tavanı, en fazla uygulama alanı bulan mali kural olarak karşımıza çıkmaktadır. Nominal borç tavanı ile GSYİH'nin yüzdesi olarak belirlenen borç tavanı, borç kuralları ile ilgili tercih edilen mali kurallardır. Toplam mali kuralların çeyrek dilimlik kısmını oluşturan harcama kuralları nominal ve reel harcama tavanı ile nominal ve reel harcama büyüme oranı şeklinde uygulanmaktadır. Uygulanan mali kurallar içerisinde en az paya sahip mali kural ise gelir kurallarıdır (Göker, 2014, s. 73).

**Tablo 15.** AB’de Hedef Olarak Seçilen Mali Kurallar

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

**Kaynak.**PublicFinances in EMU, 2009: 90.

AB ülkelerinde bu kuralların benimsenmesi mali düzenlemeleri de beraberinde getirmiş ve bu kurallar sayesinde avro bölgesinde 1993 yılında % 6 seviyesinde olan bütçe açığı, 1999 yılının sonunda % 1'in altına düşmüş; 1970'li yılların ortalarından beri artış eğilimi gösteren kamu borcu düşme eğilimine girmiştir (Şahin, 2010: 241). Ancak, 2007 yılı ortalarında ABD’de başlayan mortgage (konut kredisi) krizi AB’yi derinden etkilemiş ve 2009 yılında % 4,3 oranında ekonomik küçülme yaşanmıştır. Küresel kriz, üye ülkelerde bütçe açıklarının artmasına ve % 3'lük kriterin aşılmasına ve dolayısıyla mali disiplinden tavizler verilmesine neden olmuştur. Aşağıdaki tablo, AB ülkelerinde krizin başlangıç yılı olan 2007 yılından 2012 yılına kadar olan bütçe açıklarının GSYİH'ye oranını göstermektedir(Göker, 2014, s. 74).

### 3.5.4. Diğer Seçilmiş Ülke Uygulamaları

#### 3.5.4.1. İngiltere

1990’lı yıllarda görülen yüksek kamu açıkları sonucunda İngiltere 1997 yılında kamu maliyesinde düzenlemeleri içeren reform paketlerini yürürlüğe koymuştur. Bu

çerçevede, mali kurallara yasal dayanak sağlayan Mali İstikrar Kanunu (The Code for Fiscal Stability), 1997 yılında yürürlüğe girmiştir.

Kanunla birlikte temel amaç, maliye politikasının etkinliğinin artırılması olmuştur. Söz konusu kanun üç temel hususu düzenlemektedir. Birinci husus, kamu maliyesine ilişkin ilke esaslardan, ikinci husus mali kurallara ilişkin hükümlerden ve üçüncü husus ise denetleme mekanizmalarından oluşmaktadır (Kaya , 2009, s. 44).

Kanun ile birlikte, kamu maliyesine ilişkin olarak düzenlenen temel ilke ve esaslar şu şekilde düzenlenmektedir (Kaya , 2009, s. 44-45):

- i. Şeffaflık:* Maliye politikası belirlenirken amaçların belirlenmesinde ve uygulama sonuçlarının toplum ile paylaşılmasında,
- ii. İstikrar:* Maliye politikasına ilişkin uygulama sürecinde
- iii. Sorumluluk:* Kamu maliyesinin yönetim sürecinde
- iv. Adalet:* Nesiller arası bor yükünün dengesinde
- v. Etkinlik:* Maliye politikasının oluşturulması ve kamu varlık yükümlüklerinin yönetiminde

İngiltere’de AB de belirlenen açık prosedürlerden farklı bir yöntem izlenmiştir. AB’de aşırı açık prosedürü çerçevesinde ortaya konulan açık prosedürü, İngiltere’de açık kriteri kamu kesimi cari dengesini esas almaktadır. Ayrıca AB’de genel devlet borç stoku esas alınırken, İngiltere örneğinde likit varlıkların toplam borç stokundan düşülmesi sonucu hesaplanan kamu kesimi net borç stoku esas alınmaktadır.

#### 3.5.4.2. Japonya

Japonya’da mali düzenlemeleri içeren temel kurallar, 1946 tarihli Japon Anayasası, 1947 tarihli Kamu maliyesi Kanunu ve 1947 yılındaki Parlamento kanunundan oluşmaktadır. Japonya’da oluşturulan Anayasa, kamu mali yönetimine ilişkin kuralları belirlerken, Kamu Maliyesi Kanunu, mali yönetime ilişkin esas ve kuralları içermektedir. Parlamento Kanunu ise, mali kuralları uygularken karar alma süreçlerini düzenlemektedir. Yukarıda bahsettiğimiz söz konusu kanunlar, mali

kuralları düzenleyen temel metinler olarak değerlendirilmektedir (OECD, 2004, s. 256).

Japon hükümeti, 1990 yılına kadar devam eden bütçe açıklarını düzenlemek amacıyla, özellikle yaşlanma ile ilgili baskıların ışığında, Mali Yapısal Reform Yasasını 1997 yılında kabul etmiştir. Bu yasa ile birlikte Japon hükümeti 2003 yılından itibaren kamu açıklarının toplamını GSYH'nin % 3'ünden daha azına indirmeyi hedeflemekteydi. Yasaya göre ayrıca, 1998 yılından 2000 yılına kadar olan büyük harcamalar için ise sayısal limitler koymaktaydı. Son olarak bu düzenlemelerde; vergiler, sosyal pirim katkıları ve açık toplamının GSYH'in % 50'sini aşmaması kuralı da getirilmiştir (Kennedy & Robbins, 2001, s. 8).

#### **3.5.4.3. Brezilya**

Brezilya da mali disiplinin tesisi amacıyla mali kural oluşturan ülkeler arasında yer almaktadır. Brezilyada uygulanan mali kuralların iki temel ayağı bulunmaktadır (Güngör , 2011, s. 110);

- 1997 ve 2000 yıllarını kapsayan merkezi yönetim ve eyaletler arasındaki borç anlaşması,
- Mali Sorumluluk Kanunu

Mali Sorumluluk Kanunu'ndaki temel amaç, federal, eyalet ve belediye seviyesinde şeffaflık anlamında bir çatı oluşturmaktır. Bu kanun ile birlikte, her yıl için dört ayda bir bütçe uygulamalarının sonuçlarına yönelik detaylı raporların sunulması gerekmektedir. Bu durumun yanında, taşeronlara yapılan ödemeleri de içeren kişisel harcamalar için kısıt oluşturulmakta ve bu kısıtlamaları aşan kamu yöneticileri için bir takım yaptırımlar getirilmektedir (Günaydın & Eser , 2010, s. 75-76).

#### **3.5.4.4. Arjantin**

1990 yılından itibaren Arjantin hükümeti kamu maliyesi alanında bir takım düzenlemeler yapmaya başlamıştır. 1 Ocak 1993 yılında yürürlüğe giren 24156 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile birlikte kurumların mali altyapıları gözden geçirilmiş ve kurumların sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir. Arjantin hükümeti söz konusu kanunla mali yönetime ilişkin olarak sayısal mali kurallar benimsenmemiş; bunun yanında Maliye Bakanlığı mali disiplini sağlamaya yönelik bir takım yetkilerle güçlendirilmiştir (Kaya , 2009, s. 61).

Arjantin’de mali kuralların uygulanabilirliği 1990’ların ortalarından itibaren söz konusu olmuştur. Mali kuralların bu ülkede tartışmaya açılmasıyla birlikte öncelikle IMF ve Dünya Bankası ile ilişkiler hız kazanmıştır. Bununla birlikte 1996 yılında yürürlüğe giren 24629 sayılı Bütçe Uygulamasına İlişkin İlave Standartlar ve Yönetmelik Düzenlemeler Kanunuyla kaynak olmadan harcama yapılamayacağı vurgulanmıştır (Braun & Mariano, 2002, s. 57).

#### **3.5.4.5. Avustralya**

Avustralya mali düzenlemeleri içeren Dürüst Bütçe Sözleşmesini 1996 yılında hazırlamış ve 1998 yılında kabul etmiştir. Bu kanuna göre, hükümetlerin hazırladıkları bütçelerde kısa ve orta vadeli hedeflerde stratejilerin belirtilmesi gerekmektedir. Düzenleme ile birlikte kısa vadeli hedefler de kısıtlama getirilmemiştir. Fakat; hükümet tarafından belirtilen bu hedeflerin Dürüst Bütçe Sözleşmesi ile belirlenen temel ilkelere aykırı olmaması gerekmektedir. Kanundaki bu ilkelerin başında konjonktür yani mali dengenin sağlanması gelmektedir. Bu ilke ile belirlenen temel hedef, mali disiplinin sağlanması ve izlenen maliye politikasını kamu oyunun rahat takip etmesinin sağlanması gelmektedir.

## SONUÇ

Siyasetin ekonomi üzerindeki davranışlarının sınırlarının belirlenmesine yönelik oluşturulan Anayasal İktisat, günümüzde hala tartışılan bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasal iktisat'ı diğer iktisadi teorilerden ayıran en temel özellik, ekonominin bir anayasa ile birleştirilmesi düşüncesinden gelmektedir. Anayasal İktisat ile birlikte temel hak ve özgürlükler nezdinde bir ekonomik anayasa hazırlanarak çıkar savaşlarının ve siyasal yozlaşmalara açık olan ekonominin bozulmasının önüne geçilmiş olacaktır. Bu durum Türkiye ekonomisi açısından düşünüldüğünde, geçmiş yıllarda siyasi partilerin yeniden seçilebilmek ya da iktidarda devamlılığı sağlamak adına “haklar” bağlamında değil “ekonomik imtiyazlar” bağlamında hareket ettikleri görülmektedir. Bu durum imtiyazın verildiği ilk zamanlarda ekonomi üzerinde hissedilmezken ilerleyen zamanlarda ekonomide ciddi daralmaların yaşandığı görülmektedir ayrıca; özellikle hükümetlerin ekonomiye müdahaleleri, para ve maliye politikası araçları üzerindeki politik kaygı uygulamaları ile siyasal yozlaşma dikkate alındığında ‘Ekonomik Anayasa’ gerekliliği daha iyi anlaşılacaktır.

Türkiye ve diğer ülke anayasaları incelendiğinde ekonomik ve sosyal haklara yeterince yer verilmediği, yer bulan hükümlerin ise nitelikli bir bağlayıcılığının bulunmadığı ve bu durumun ekonomik anayasa özelliğinden uzak olduğu görülmektedir. Ayrıca geçmiş dönem uygulamaları incelendiğinde Türkiye’de kısmen de olsa uygulamaya başlayan İktisadi Anayasa’ların genel anlamda uluslararası anlaşmaların bir gerekliliği olarak da gündeme alındığı ve uygulandığı anlaşılmaktadır.

Türkiye ekonomisi Anayasal İktisat teorisinin ilkeleri doğrultusunda hareket etmek için mevcut 1982 Anayasası’nda düzenlemelere gitmek yerine AB ülkelerindeki ekonomik ve mali performans kriterlerini esas alarak AB müktesebatını benimsemesi ve AB’ye tam üyeliğin hedef alınması gerekmektedir. Bu nedenle Avrupa Birliği ülkeleri için uygulanan Maastricht Anlaşması’nın enflasyon, faiz

oranları, bütçe açığı, kamu borçları ve döviz kurları ile ilgili uyguladıkları kriterler bir “ekonomik anayasa modeli olarak Türkiye’de uygulanabilir.”



## KAYNAKÇA

- Acar Mustafa, & Bilir, H. (2013). Türkiye’de Sivil Anayasa Arayışları, Anayasal İktisat ve Anayasada Bulunması Gereken İktisadi-Mali Hükümler. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Bİlimler Dergisi*, 15(24), 87-96.
- Acar, Ş. B. (2007). *İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu yönetiminde Mali Saydamlık ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi*. , Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu.
- Aktan, C. C. (1995). Klasik Liberalizm, Neo Liberalizm ve Libertarianizm. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1), 3-32.
- Aktan, C. C. (1997). *Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa*. İstanbul: İz Yayıncılık.
- Aktan, C. C. (2000). *Freiburg Okulunda İktisadi Düşünce: Ekonomik Düzen Teorisi, Ekonomik Anayasa Hukuku ve Sosyal Piyasa Ekonomisi*. İzmir: Anadolu Matbaacılık.
- Aktan, C. C. (2002). *Anayasal İktisat*. Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Aktan, C. C. (2010 ). *Mali Kurallar (Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar)*, (Ed: Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Faih Kaya). Ankara: Maliye Bakalığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Aktan, C. C. (2017). *Kamu Tercihi İktisadi ve Anayasal Politik İktisat*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aktan, C. C., & Dileyici , D. (2009). Kurala Bağlı Para Politikası ve Parasal Anayasa Önerileri. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 1(2), 40-61.
- Aktan, C. C., & Dileyici, D. (2002). *Parasal Düzen ve Parasal Anayasa (Ed. C.C.Aktan)*. Ankara : Siyasal Kitapevi.



- Aktan, C. C., Dileyici, D., & Saraç, Ö. (2001). *"Anayasal Perspektiften Vergi Reformu ve 'Vergi Anayasası' Önerisi"*, *Anayasal İktisat*, (Ed; C. Can Aktan). Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Aktan, C. C., Utkulu, U., & Togay, S. (1998). *Nasıl Bir Para Sistemi?* İstanbul: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yayınları.
- Ataç, B. (2012). *Maliye Politikası, Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Atılğan, H. (2002). *Anayasal İktisat*, (Ed. Coşkun C. Aktan). Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Bali, B., & Çelen, M. (2007). *Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması*. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım .
- Bekar, G. A. (2009). *Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Mali Kurallar ve Önemi*”, *Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm: (Editörler: Aytaç Eker, Hayal Ayça Şimşek)*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Bilgin, H. M. (1998). *“Politik Yozlaşmaya Ekonomik Bir Bakış ve Türkiye İçin Alternatif Öneriler”*. Adapazarı: Sakarya Üniversitesi Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu.
- Bilkay, M. A. (2016). *Devletin Küçültülmesi Kapsamında Anayasal İktisat Kuramı. Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Niğde.*
- Boran, E. (2008). *Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı...*, . TEPAV Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı - Politika Notu, <http://www.tepav.org.tr/upload/files/1293723958->.
- Braun, M., & Mariano, T. (2002). *“Fiscal Rules For Sub-National Governments Some Organizing Principles and Latin American Experiences”*., Oaxaca: The IMF/World Bank Conference On The Rules-Based Fiscal Policy In Emerging Market Economies.

- Buchanan, J. M., & Brennan, G. (1981). *Reason of Rules*. USA: Cambridge University Press.
- Bunchanan, J. (1967). *The Calculus of Consent- Logical Foundations of Constitutional Democracy*. An Arbor: The University of Michigan State.
- Bunchanan, J. (1980). *Kamu Tercihii Perspektifi* (Çev. Şaban Ertekin). <http://docplayer.biz.tr/19157517-Kamu-tercihi-perspektifi-1.html>(Erişim Tarihi: 24.11.2017).
- Cecchetti, G. S. (2002). *The New Economy and the Challenges for Macroeconomic Policy*. Cambridge: NBER Workin Paper, 8935, National Bureau of Economic Research.
- Çapar, S., & Yıldırım, Ş. (2014). Hobbes ve Locke'un Devlet Düşüncesine Katkıları. *Türk İdare Dergisi*, <http://eski.bingol.edu.tr/media/205127/HobbesLocke-Capar-Yildirim-.pdf>( Erişim Tarihi 1.11.2017)(474), 1-23.
- Çoban, A. R. (2003). *Kamu Tercihii Teorisi*”, içinde: *Çağdaş Kamu Yönetimi*.(Editörler: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Çoban, A. R. (2014). *Kamu Tercihii Teorisi* (Editörler: Acar, M. ve Özgür H. Çağdaş Kamu Yönetimi, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Daban, T., Detraiache , E., Bella, D., & Symansky, S. (2003). “Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy, and Spain”. *International Monetary Fund Occassional Paper*, IMF.
- Dede, E. (2010). *Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi*. Ankara: Mesleki Yeterlilik Tezi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Demir , M., & İnan , M. (2011). Türkiye'de Mali Kural. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 25-66.

- Dileyici, D. (2005). *Anayasal İktisat Perspektifinde Para ve Maliye Politikaları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Dura, Y. C. (2006). Kamu Tercihi Teorisinde Kamusal Etkinlik Problemi. *Türk İdare Dergisi*, 107-117.
- Efe , A. (1999). *Türkiye Ekonomisinin Anayasal İktisat Açısından Analizi*. Trabzon: KARadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlamış Yüksek Lisans Tezi.
- Ekici, E. (2013). *Hobbes ve Rousseau: Toplumsal Sözleşme Kuramı* .  
[https://ismetparlak.files.wordpress.com/2013/08/hobbes-ve-rousseau\\_toplumsal-sc3b6zlesme-kuramc4b1.pdf](https://ismetparlak.files.wordpress.com/2013/08/hobbes-ve-rousseau_toplumsal-sc3b6zlesme-kuramc4b1.pdf) adresinden alındı
- Emeklier, B. (2015). Thomas Hobbesve Jhon Locke'un Güvenlik Anlayışlarının Karşılıklı Bir Analizi. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/84518>(Erişim Tarihi: 13.11.2017), 99-123.
- Ercan Dede, M. (2010). ), *Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi*, . Ankara: Mesleki Yeterlilik Tezi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Erdoğan , M. (2003). *Anayasal Demokrasi*. Ankara: Siyasal Kitapevi Yayınları.
- Eroğlu, N., & Eroğlu, İ. (2009). “IMF –Türkiye İlişkileri ve 20. Stand-By Müzakereleri Üzerine Bir Değerlendirme”. *KMU İİBF Dergisi*(17), 124-146.
- Eryılmazlar, E. (2014). *Anayasal İktisat Teorisi Kapsamında Mali Kurallar*. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlamış Yüksek Lisans Tezi*.
- European Commission. (2006). *Public Finances in EMU*. European Commission.
- Fedai, C. (2002). “21. Yüzyıla Taşıdığımız Sorun: Siyasal Yozlaşma, Türkiye'de Siyasal Yolsuzluk Olgusu”,. *Liberal Düşünce Dergisi*(40), 3-10.

- Fırat, M. B. (2008). *Anayasal İktisat Teorisi ve Önerilerinin Türkiye İçin Değerlendirilmesi*. Kayseri: Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi.
- Gökbunar, R. (1995). Maliye Politikalarına Anayasal İktisat Yaklaşımı. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 1(1), 119-138.
- Gökbunar, R. (1997). Kamu Finansmanında Demokratikleşme ve Ekonomik Anayasa Önerisi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1-9.
- Göker, S. (2014). *Anayasal İktisat Teorisi Kapsamında Mali Kurallar*. Denizli: Pamukale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi.
- Gözler, K. (2004). *Anayasa Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları.
- Gramlich, E. M. (1998). Monetary Rules. *Eastern Economic Journal*, Vol. 24.
- Gü, & Günay, A. (2007). *Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Günay, A. (2007). *Mali Disiplin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Günaydın, İ., & Eser, L. Y. (2010). "Maliye Politikasındaki Yeni Trend", *Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı No:2010/408.
- Günaydın, İ., & Eser, L. Y. (2010). *Maliye Politikasında Yeni Trend: Mali Kurallar* (Ed: Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya). Ankara: TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Güneş, H. H., & Aydemir, C. (2005). Anayasal İktisat Teorisini Doğuran Arayışlar. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(12), 74-86.

- Güney , G. (2016). Anaysal İktisat ve Dünyadaki Uygulamaları. <http://iibfdergi.bartın.edu.tr/wp-content/uploads/2016/07/G%C3%BCI-G%C3%9CNEY-Anayasal-%C4%B0ktisat-ve-D%C3%BCnyadaki-Uygulamalar%C4%B1-65-81.pdf>, 65-81.
- Güneysu , K. B. (2012). Güneysu Balaban, K. (2012). “Kurallı Maliye Politikası ve Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Uygulamasına İlişkin Model Önerisi”. Ankara: ”, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, .
- Güneysu Balaban. (2012). “Kurallı Maliye Politikası ve Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Uygulamasına İlişkin Model Önerisi”. *Uzmanlık Yeterlilik Tezi Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara.*
- Güngör , K. (2011). *Küresel Kriz, Mali Kural ve Türkiye*. Ankara: Nobel Akademi Yayıncılık.
- Gürbüz, A. (2003). J.J. Rousseau ve Toplum Sözleşmesi Kuramı'nın Değeri. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/esosder/article/view/5000067894> (Erişim Tarihi: 10.12.2017).
- Gürlel, C. F. (1998). *Ekonomik Anayasa*. İstanbul : Doruk Matbaacılık.
- Hallerberg, M., Strauch , R., & Hagen, J. (2007). The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. *European Journal of Political Economy* 23, 338-359.
- Hedbavny, P., & Schneider, O. (2003). “Fiscal Policy: Too Political”,. *Czech Journal of Economics and Finance*, No:53.
- Hücran, Y. G. (1999). *Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi*. Ankara: Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Araştırma ve İnceleme Dizisi.

- İstiklal, V. Y. (2007). "Mali Disiplin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları". C. C. Aktan, D. Dileyici, & V. Y. İstiklal içinde, *Kurumsal Maliye Politikası* (s. 98). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karadeniz, Y., & Vural, T. (2016). İhtiyari Maliye Politikalarına Karşı Mali Kurallar: Teorik Bir Analiz. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 2(1), 43-60.
- Karakurt, B., Akdemir, T., Aktan, C. C., Kesik, A., & Kaya, F. (2010). "Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş",. B. Karakurt, & T. Akdemir içinde, *Anayasal İktisat* (s. 320-346). Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Karayazı , M. (2017). Mali Kurallar: Türkiye'de Uygulamalar Üzerine Bir Değerlendirme. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(50), 758-769.
- Karluk, R. (2013). Türkiye'de Ekonomik Anayasa ve Üç Önemli Konu. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 71-89.
- Kaya , F. (2009). *Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi*. [http://hakan.hozyildiz.com/file/resource/malikural\\_dpptez-fkaya\[1\]\\_110220174555.pdf](http://hakan.hozyildiz.com/file/resource/malikural_dpptez-fkaya[1]_110220174555.pdf): Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi.
- Kayabaşı , Y. (2005). *Politik Yozlaşmaya Çözüm Olarak Anayasal İktisat* . Adana: Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlamış Yüksek Lisans Tezi.
- Kayabaşı, Y. (2005). Politik Yozlaşmaya Çözüm Olarak Anayasal İktisat. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlamış Yüksek Lisans Tezi*.
- Kayalidere , G. (2014). Mali Kural Uygulamaları: Vergi ve Harcama Limitleri. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 51-589, 69-81.
- Kennedy, S., & Robbins, J. (2001). The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance. *Department of Finance Working Paper*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.12.2017).

- Kesik , A., & Bayar, N. (2010). *Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin*, (Ed: Coşkun Can Aktan ve Fatih Kaya). Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, s. 46-62.
- Kesik, A., & Bayar, N. (2010). “*Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin*”, *Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar.*, Ed.: Ceyhun Can Aktan, Ahmet.
- Kopitis, G. (2001). *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament*. IMF Working Paper, WP/01/154, September.
- Kopits, G. (1998). *Fiscal Policy Rules*. 162: IMF Occasional Paper.
- Kopits, G. (2001). “*Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?*”, . IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, WP/01/145, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf>.
- Köker, L. (2005). Yeni Savaşlar Çağında Hukukun Üstünlüğü ve Uluslararası Politika . <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/271/2448.pdf> (Erişim Tarihi 13.11.2017), 53-63.
- Niskanen, W. (1992). The Case For A New Constitution. *Journal Of Economic Perspective*, 6(2), 13-24.
- OECD. (2004). *The Legal Framework for Budget Systems*. An International Comparison.
- Özer, M. A. (2007). *Liberalizm ve Kamu Yönetiminde Etkinlik*(Eryılmaz, B ve Diğerleri (Editörler)). Kamu Yönetimi Yazıları.
- Özpençe, Ö. (2009). *Avrupa Parasal Birliği'nde Maliye Politikası Koordinasyonu ve Türkiye Analizi*, . Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Özpençe, Ö. (2009). *Avrupa Parasal Birliği'nde Maliye Politikası Koordinasyonu ve Türkiye Analizi*, . Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.

- Özsoylu, A. F. (1997). *Yeraltı Ekonomisi*. Ankara: Akçay Yayınları.
- Sakal, M. (2009). Anayasal İktisat. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(1), 69-112.
- Sakal, M., & Şahin, E. A. (2009). Anayasal İktisat . *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* , 69-112.
- Sakal, M., & Şahin, E. A. (2009). Anayasal İktisatın Temel Felsefesi ve Türkiye’de Uygulanabilirlik Koşulları. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(1), 75-114.
- Savaş , V. F. (2007). *Anayasal İktisat*. Ankara: İlke Yayınevi.
- Savaş, V. F. (1997). *Anayasal İktisat*. İstanbul: Avcıol Basım Yayın.
- Savaş, V. F. (2000). *İktisatın Tarihi*. Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Saygılıoğlu, N., & Erduran, A. Ç. (2011). *Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği, 7. Ekonomik Yaklaşım Kongresi: Türkiye Ekonomisinin Dinamikleri: Politika Arayışları*, .  
<http://www.ekonomikyaklasim.org/eykongre2011/?Bildiriler>, .
- Schuknecht, L. (2001). *Comments on Session I: The Pros and Cons of Fiscal Rules*.  
<http://www.bancaditalia.it>:  
[http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/2008/atti/fisc\\_rules/20/session1/267-270\\_schuknecht.pdf](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/2008/atti/fisc_rules/20/session1/267-270_schuknecht.pdf),/(Erişim Tarihi: 25.12.2017) adresinden alındı
- Seyidoğlu , H. (2003). *Uluslararası İktisat, Teori, Politika ve Uygulama*. İstanbul: Güzem Can Yayınları.
- Tacar, P. (1997). *Siyasetin Finansmanı*. Ankara: Doruk Yayınları.
- Tok, S. (2009). *Anaysal İktisat ve Kamu Tercih Yaklaşımı Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. Muğla: Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi.
- Ulusoy, A. (2004). *Devlet Borçlanması*. Trabzon: Üçyol Kitapevi.



- Uzun, T. (2009). Kamu Tercihi Ve Anayasal İktisat Kuramı Üzerine Bir Değerlendirme. *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 223-246.
- Vanberg, V. (1986). *Individual Choice and Institutional Constraints: The Normative Element in Classical and Contractarian Liberalism*. Analysisund Kritic.
- Voight, S. (1997). Positive Constitutional Economics: A Survey. *Public Choice*, 11-53.
- Vural, İ. Y. (2007). Mali Disiplinin ve EKonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları. *Kurumsal Maliye Politikası*, 97-117.
- Yalvaç, Ö. (2015). *Büyüme Ve Bütçe Tahmin Hatalarının Mali Kurallar Üzerindeki Etkisi: Türkiye İncelemesi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Doktora Tezi.
- Yayla, A. (2004). *Siyaset Teorisine Giriş*. Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Yazıcı , K. (2014). Türkiye'de Ekonomik Anayasaya Yönelik Öneriler. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(3), 267-287.
- Yükseler , Z. (2010). “Örtülü Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş”, . Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/mali%20kural-zy.pdf>.
- Yükseler , Z. (2010). “Örtülü Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş”, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası*, [http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/ad2c7509-8605-49b4-ae21-f36253388b82/mali+kural-zy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-ad2c7509-8605-49b4-ae21-f36253388b82-m3fBal-\(Erişim Tarihi: 23/04/2018\)](http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/ad2c7509-8605-49b4-ae21-f36253388b82/mali+kural-zy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-ad2c7509-8605-49b4-ae21-f36253388b82-m3fBal-(Erişim Tarihi: 23/04/2018)).