

T.C
GAZİANTEP ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI

**ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİNİN TÜRKİYE
AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ (1980-2018)**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

CUMA ELİŞEN

Tez Danışman: Dr. Öğr. Üyesi. Ahmet ARSLAN

GAZİANTEP
TEMMUZ 2022

T.C
GAZİANTEP ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI

Tezin Başlığı: Anayasal İktisat Teorisinin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi (1980 – 2018)

Adı ve Soyadı: Cuma ELİŞEN

Tez Savunma Tarihi: 07/ 07 /2022

Sosyal Bilimler Enstitüsü Onayı

Doç. Dr. Erol ERKAN
SBE Müdürü

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları sağladığını onaylarım.

Prof. Dr. Selim ERDOĞAN
Enstitü ABD Başkanı

Bu tez tarafımca (tarafımızca) okunmuş, kapsamı ve niteliği açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Dr. Öğr. Üyesi Ahmet ARSLAN
Tez Danışmanı

Bu tez tarafımızca okunmuş, kapsamı ve niteliği açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Juri Üyeleri:

İmzası

Doç. Dr. Yusuf BOZGEYİK (Juri Başkanı)

Dr. Öğr. Üyesi Ahmet ARSLAN

Dr. Öğr. Üyesi Mutlu YORULDU

ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI

Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümünü uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

İmza

Adı ve Soyadı: Cuma ELİŞEN

Öğrenci Numarası:

Tezin Savunma Tarihi:07/ 07/ 2022

ÖZET

ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ (1980-2018)

ELİŞEN Cuma
Yüksek Lisans Tezi
Maliye Anabilim Dalı
Tezli Yüksek Lisans Programı
Tez Danışmanı: Dr. Ahmet ARSLAN
Temmuz-2022, 181

II. Dünya Savaşı sonrası sosyal devlet anlayışındaki değişim ve uygulanan Keynesyen politikalarla devletin ekonomik hayattaki hacmi artmıştır. Bu durum 1970’li yıllara kadar sürmüş ve ardından yaşanan stagflasyonla beraber devletin ekonomik hayata müdahalesi sorgulanır hale gelmiştir. Bunun nedeni olarak oy maksimizasyonu hedefiyle hareket eden politikacıların, sahip olduğu devlet yönetimini siyasi amaçlarına alet ederek politik ve ekonomik açıdan yozlaşmayı kolaylaştırmasıdır. Yaşanan bu tip sorunlar Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat Teorisi, çerçevesinde incelenmiştir. Anayasal İktisat Teorisi temelde kamunun önlenemez şekilde büyümesine bir sınırlama getirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Çözüm olarak ise başta siyasal iktidarların yetkilerinin sınırlandırılması ve bireyin sahip olduğu ekonomik hak ve özgürlüklerin korunması adına oyunun kurallarının iyi belirlenmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Çalışmanın içeriğinde Türkiye’de 1980-2018 döneminde önemli ölçüde siyasal iktidarların; bütçe, borçlanma ve kamu harcamaları gibi politika araçlarını kullanarak politika uygulamasının mali disipline olan etkileri değerlendirilmiştir. Türkiye 1980 yılından sonra başta IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları olmak üzere; siyasal iktidarlar ve bürokrasiyi kısıtlayacak bir dizi önlemler almıştır. 1994 yılında yaşanan finansal kriz sonucu, bir dizi önlem alınsa da bu durum uzun süre devam ettirilememiştir. 1990’lı yılların sonunda yapılan stand-by anlaşmaları ve 2000’li yılların başında yapılan yasal ve yapısal düzenlemelerle mali kurallar ağırlık kazanmıştır. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile bir dizi yeni önlemler alınarak yasal düzenlemeler yapılmıştır. 2010 tarihli Mali Kurallar Kanun Tasarısı kamuoyu ile paylaşılmış olsa da uygulamada kendisine yer bulamamıştır. Bu sınırdaki Türkiye’de mali disiplinin bozulmasının başlıca nedenlerine yer verilerek sorunun çözümüne yönelik öneriler sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Anayasal İktisat Teorisi, Seçim Ekonomisi, Mali Kurallar, Politik Konjonktür Teorileri.

ABSTRACT**EVALUATION OF CONSTITUTIONAL ECONOMIC THEORY IN TERMS OF
TURKEY (1980-2018)**

ELISEN Cuma
Master's Thesis
Department of Public Finance
Master's with Thesis
Thesis Supervisor: Dr. Ahmet ARSLAN
July-2022, 181

After the second world war, the state's authority in economic life increased with the change in the understanding of the social state and implemented Keynesian policies. This situation continued by the 1970s and after that, the state's interference in economic life started to be questioned as a result of the stagflation suffered worldwide. The reason for this is that politicians acting with the goal of vote maximization facilitate political and economic corruption by using the state administration for their political purposes. Such problems are analyzed within the framework of Public Choice Theory and Constitutional Economic Theory. Constitutional Economic Theory basically argues for the necessity of a limitation placed on the unavoidable growth of the public. As a solution, it argues that the rules of the game should be determined well in order to limit the powers of political powers and to protect the economic rights and freedoms of the individual. This study evaluates the effects of political governments' policy implementation by using policy instruments such as budget borrowing and public expenditures on fiscal discipline in Turkey during the 1980-2018 period. After 1980, Turkey took a series of measures to limit the political powers and bureaucracy, especially the stand-by agreements with the IMF. In As a result of the financial crisis in 1994 Although a series of measures were taken, this situation could not be sustained for a long time. Fiscal rules gained importance with the stand-by agreements made in the early 1990s and the legal and structural regulations made in the early 2000s. With the Transition to a Strong Economy Program, a series of new measures were taken and legal arrangements were made. Although the 2010 Draft Fiscal Rules Law was publicized, it did not find a place in practice. In this framework, the main reasons for the deterioration of fiscal discipline in Turkey are discussed and suggestions for the solution of the problem are presented.

Keywords: Constitutional Economic Theory, Election Economy, Fiscal Rules, Political Conjecture Theories

ÖN SÖZ

Günümüz ekonomik gelişmeleri ışığında akademisyenler ve bilim insanları tarafından Türkiye’de yeteri kadar ilgi görmeyen bu alana beni yönlendiren ve ilgi duymamı sağlayan, eğitim sürem boyunca her konuda bilgisini ve tecrübesini benimle paylaşıp beni yönlendiren ve aynı zamanda danışman hocam olan çok kıymetli Dr. Öğr. Üyesi Ahmet ARSLAN hocama; yine eğitim sürecim boyunca desteklerini ve bilgilerini her zaman benimle paylaşarak eğitim hayatıma büyük katkı sunan çok değerli Prof. Dr. Selim ERDOĞAN ve Doç. Dr. Yusuf BOZGEYİK hocalarıma, akademik bilgi ve birikimlerinden faydalandığım Dr. Öğr. Üyesi Mutlu YORULDU hocama, tezimin son aşamasında değerli katkılarından dolayı Prof. Dr. Esra SİVEREKLİ hocama en derin saygılarımla teşekkür ederim.

Ayrıca tez yazım aşamasında desteğini esirgemeyen her zaman bilgi ve tecrübeleri ile bana destek olan Araştırma Görevlisi Burcu BORAN, Mehmet Can GÖZLÜKLÜ ve Gelir Uzmanı Ahmet KUDAL’a teşekkür ederim.

Son olarak eğitim hayatım boyunca bana maddi manevi destek olan, inanan sonuna kadar destekleyen Annem, Babam ve kardeşim Yener ELİŞEN ile çok kıymetli aileme sonsuz teşekkür ederim.

TEMMUZ 2022

Cuma ELİŞEN

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	i
ABSTRACT	ii
ÖN SÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	iv
TABLolar LİSTESİ	vii
ŞEKİLLER LİSTESİ	viii
GRAFİKLER LİSTESİ	ix
KISALTMALAR	x

GİRİŞ

A. Araştırmanın Konusu ve Problemi.....	4
B. Araştırmanın Amacı ve Önemi.....	4
C. Araştırma Yöntemi.....	5
D. Sayıtlar ve Denenceler.....	5
E. Sınırlılıklar.....	5
F. Tanımlar.....	6
G. Konu ile İlgili Ulusal ve Uluslararası Tezler/Çalışmalar.....	6

I. BÖLÜM

ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Anayasal İktisat Teorisinin Tanımı, Temel Varsayımları ve Felsefi Yaklaşımları 9	
1.1.1. Anayasal İktisat Teorisi Tanımı ve Temel Varsayımları.....	10
1.1.1.1. Metodolojik Bireycilik.....	11
1.1.1.2. Rasyonellik ve Homo Economicus.....	11
1.1.1.3. Politik Mübadele (Political Catallaxy).....	13
1.1.2. Anayasal İktisat Teorisinin Felsefi Temelleri.....	14
1.1.2.1. J.J. Rousseau Toplum Sözleşmesi.....	14
1.1.2.2. Thomas Hobbes Toplum Sözleşmesi.....	15
1.1.2.3. John Locke Toplum Sözleşmesi.....	16
1.2. Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Anayasa.....	17
1.2.1. Mali Anayasa Tanımı ve Kapsamı.....	18
1.2.2. Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Anayasa İlişkisi.....	21
1.2.2.1. Mali Anayasa.....	24
1.2.2.2. Parasal Anayasa.....	26

II. BÖLÜM

ANAYASAL İKTİSAT PERPEKTİFİNDEN POLİTİK EKONOMİK KONJONKTÜR UYGULAMALARI

2.1. Seçim Ekonomisi Kavramı.....	29
-----------------------------------	----

2.2. Dünyada Politik Konjonktür Teorilerinin Gelişimi	29
2.2.1. Geleneksel Fırsatçı Politik Konjonktürel Dalgalanma Teorileri.....	30
2.2.2. Partizan Politik Konjonktürel Dalgalanma Teorileri	32
2.2.3. Modern Rasyonel Fırsatçı Politik Konjonktürel Dalgalanma Teorileri.....	35
2.2.3.1. Politikacı ile Seçmen Arasındaki Eksik Bilgi	36
2.2.3.2. Rasyonel İhmalkarlık	38
2.2.3.3. Seçmen Tercihlerinde Zamanlararası Kutuplaşma	38
2.2.4. Modern Rasyonel Partizan Politik Konjonktürel Dalgalanma Teorileri.....	39
2.3. Seçim Ekonomisi Politika Araçları.....	40
2.3.1. Seçim Ekonomisi Maliye Politikası Araçları.....	40
2.3.2. Seçim Ekonomisi Para Politikası Araçları	43
2.4. Seçim Ekonomisi Politika Uygulamalarının Sonuçları.....	44
2.4.1. Ekonominin Seçim Öncesi Görünümü.....	46
2.4.2. Ekonominin Seçim Sonrası Görünümü.....	47
2.5. Dünyada ve Kamu Mali Yönetiminde Mali Kuralların Ortaya Çıkışı.....	48
2.5.1. Mali Kuralların Mali Performansa Etkileri	54
2.5.2. Mali Kuralların Tasarımı ve Etkinliği.....	57
2.6. Mali Kurallarda Ülke Örnekleri	60
2.6.1. ABD	60
2.6.2. Avrupa Birliği	61
2.6.3. Japonya.....	62
2.6.4. Almanya	63
2.6.5. Fransa	64
2.6.6. Arjantin	64

III. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE 1980-2018 DÖNEMİNE AİT UYGULANAN POLİTİKALARIN MALİ VE İKTİSADİ ETKİLERİNİN ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Türkiye’de Mali Anayasa Gereksinimi ve Uygulanabilirliği.....	66
3.2. Türkiye’de Mali Anayasa Öneri ve Tartışmaları	68
3.2.1. Prof. Dr. Vural Fuat Savaş’ ın Mali Anayasa Önerisi.....	68
3.2.2. Prof. Dr. Coşkun Can Aktan’ın Mali Anayasa Önerisi.....	70
3.2.3. Prof. Dr. Güneri Akalın’ın Mali Anayasa Önerisi	72
3.2.4. Prof. Dr. Ahmet Burçin Yereli’nin Mali Anayasa Önerisi	73
3.2.4. TİSK’in Mali Anayasa Önerisi	77
3.2.5. İTO’nun Mali Anayasa Önerisi.....	79
3.2.6. MÜSİAD’ın Mali Anayasa Önerisi	81
3.2.7. Mali Anayasa Önerilerine Yapılan Eleştiriler.....	82
3.3. Türkiye’de 1980-2018 Dönemi İktisadi Politikaların Anayasal İktisat Teorisi Açısından Değerlendirilmesi.....	88
3.3.1. 1980-2018 Dönemi Uygulanan Politikaların İktisadi Etkileri	90
3.3.1.1. 1983 Seçimleri	90
3.3.1.2. 1987 Seçimleri	92
3.3.1.3. 1991 Seçimleri	93
3.3.1.4. 1995 Seçimleri	94
3.3.1.5. 1999 Seçimleri	95
3.3.1.6. 2002 Seçimleri	97

3.2.1.7. 2007 Seçimleri	99
3.2.1.8. 2011 Seçimleri	100
3.2.1.9. 2015 Seçimleri	101
3.2.1.10. 2018 Seçimleri	103
3.3.2. 1980-2018 Dönemi Uygulanan Politikaların Mali Etkileri.....	104
3.3.2.1. 1983 seçimleri	104
3.3.2.2. 1987 Seçimleri	106
3.3.2.3. 1991 Seçimleri	107
3.3.2.4. 1995 Seçimleri	109
3.3.2.5. 1999 Seçimleri	110
3.3.2.6. 2002 Seçimleri	113
3.3.2.7. 2007 Seçimleri	115
3.3.2.8. 2011 Seçimleri	117
3.3.2.9. 2015 Seçimleri	118
3.3.2.10. 2018 Seçimleri	119
3.3.3. 1980-2018 Dönemi Uygulanan Ekonomi Politikalarının Genel Değerlendirilmesi.....	120
3.3.3.1. 1980 Yılı Sonrası IMF ile Yapılan Anlaşmalar ve Krizler Sonrası Uygulamaya Konan Mali Kurallar.....	131
3.3.3.2. 2000 Yılı Sonrası IMF ile İlişkiler ve Mali Kurallar	135
3.3.3.2.1. IMF ile Yapılan Stand- by Anlaşmaları	135
3.3.3.2.2. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesine İlişkin Kanun ve Mali Kurallar	137
3.3.3.2.3. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve Mali Kurallar	139
3.3.3.2.4. Yerel Yönetimlerde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Yasal Düzenlemeler	141
3.3.3.2.5. Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Sunumunda Mali Disiplininin Sağlanmasına Yönelik Yasal Düzenlemeler	143
3.3.3.2.6. Mali Kurallar Kanun Tasarısı.....	145
SONUÇ.....	150
KAYNAKÇA	157

TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1. 1 Anayasal iktisat çerçevesinde ekonomik anayasa	23
Tablo 2. 1 Öncü politik devresel dalgalanmalar teorileri.....	30
Tablo 2. 2 Gelişmiş sanayi ülkelerinde politikacıların makroekonomik hedeflerde öncelik sıralaması.....	35
Tablo 2. 3 Belirli ülkelerde mali kural uygulamaları ve yasal dayanaklar	52
Tablo 2. 4 Mali kuralların mali performans üzerindeki etkileri.....	56
Tablo 3. 1 1980-1989 Türkiye’de iktisadi makro veriler	122
Tablo 3. 2 1990-2002 Türkiye’de iktisadi makro veriler.....	123
Tablo 3. 3 2003-2019 Türkiye’de iktisadi makro veriler	125
Tablo 3. 4 1980-1989 Türkiye’de mali makro veriler.....	127
Tablo 3. 5 1990-2002 Türkiye’de mali veriler.....	128
Tablo 3. 6 2003-2019 Türkiye’de mali veriler.....	130

ŞEKİLLER LİSTESİ**Sayfa**

Şekil 2. 1 Mali kural türlerine göre uygulama sayıları.....	50
Şekil 2. 2 Mali kural tasarımında üçlü açmaz	58
Şekil 2. 3 Mali kural özelliklerinin değişimi.....	59

GRAFİKLER LİSTESİ**Sayfa**

Grafik 2. 1 Mali kuralların gelişimi	53
Grafik 3. 1 1980-2002 Yılları arası Türkiye’de makro veriler.....	90
Grafik 3. 2 2003- 2019 Yılları arası Türkiye’de makro veriler.....	98
Grafik 3. 3 1980-2002 Yılları arası Türkiye’de mali veriler.....	104
Grafik 3. 4 2003- 2019 Yılları arası Türkiye’de mali veriler.....	115

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği
ABD: Amerika Birleşik Devletleri
AKP: Adalet ve Kalkınma Partisi
BD: Bütçe Dengesi
CHP: Cumhuriyet Halk Partisi
GEGP: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GSMH: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF: Uluslararası Para Fonu
KDV: Katma Değer Vergisi
KHK: Kanun Hükümünde Kararname
KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KKBG: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
KMYKK: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MDP: Milliyetçi Demokrat Parti
MGK: Milli Güvenlik Kurulu
MÜSİAD: Müstakil Sanayici İş Adamları Derneği
ÖTV: Özel Tüketim Vergisi
PKD: Politik Konjonktür Teorileri
SBB: Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC: Türkiye Cumhuriyeti
TCMB: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TİSK: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TL: Türk Lirası
TSK: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu
VUK: Vergi Usul Kanunu
YTL: Yeni Türk Lirası

GİRİŞ

Devletin bugün sahip olduğu hak ve yetkileri tarihin hangi döneminde elde ettiğine dair somut deliller yoktur. Birlikte yaşama dönemi ile ortaya çıktığı iddia edilen devletin günümüze kadar tarihin her döneminde iki temel işlevinin var olduğu kabul edilmektedir. Bu görevler; güvenlik ve adalettir.

Sanayi devrimi ile birlikte gittikçe artan insan ilişkileri ve devamında ortaya çıkan sorunlar, kişi hak ve özgürlükleri için elzem olan adalet kavramını daha da önemli hale getirmiştir. Devletin kurumsal yapısının şekillenmesi ile beraber kamu bürokrasisi önemli bir yapı olarak ortaya çıkmış ve toplumdaki yerini almıştır. Devletin sahip olduğu güç ve yetkilerini kullanarak önemli bir güç haline gelen bürokrasi sahip olduğu bu ayrıcalıkla zamanla piyasa yönelik kamusal müdahaleleri artırarak devleti merkeziyetçi bir anlayışla ön plana çıkarmıştır.

Günümüz demokrasileri kişi hak ve özgürlüklerinin gittikçe sınırlandırıldığı, ekonomik hayatın önemli ölçüde politize edildiği ve buna bağlı olarak piyasa aktörlerinin geri plana itildiği bir hal almıştır. Demokrasiyi benimseyen ülkelerde siyasal iktidarların, bürokrasinin başka hiçbir sınırlamaya tabi olamayacağı düşüncesi Hayek'in adlandırmasıyla “*asrımızın trajik hatasıdır.*”

Bir siyaset bilimci tarafından; “*kimin neyi ne zaman ve nasıl alacağını kararlaştırıldığı kaçınılmaz bir mücadele biçimi*” olarak tanımlanan demokrasi, günümüzde “*kamu kaynaklarının yağmalanması kavgasına dönüşmüştür.*”

Hiçbir kısıtlamanın olmadığı monark'ın yetkilerinin sınırlandırılmasına yönelik ilk başkaldırıdan günümüze kadar, gücü elinde bulunduranların belirli kurallar dahilinde hareket etmesine yönelik birçok düzenleme mevcuttur. Özellikle 20.yy'ın ikinci yarısı ve 21.yy'ın ilk çeyreğinde, sözde demokrasinin var olduğu ama tek kişinin yönetiminde olan,

gerekse de demokrasi ile yönetilen ülkelerde siyasal iktidarların ve bürokrasinin tek taraflı yetkisini kısıtlayacak mücadeleler hala devam etmektedir. Gücünü anayasadan alan anayasal devletin, bu gücünü anayasa ile kısıtlayamaya yönelik çalışmalar akademik çevreler, sivil toplum kuruluşları ve çeşitli meslek kuruluşları tarafından yaklaşık olarak 50 yılı aşkın süredir devam etmektedir.

1929 Dünya Ekonomik Buhranıyla birlikte ekonomide liberal politikalar sorgulanmaya başlanmış ve liberal politikalar birçok gelişmiş ülkede yerini devlet müdahalesini içeren Keynesyen politikalara bırakmıştır. Ülkeler özellikle II. Dünya Savaşı sonrası bozulan ekonomilerini yeniden imar edebilmek amacıyla devletin aşırı büyümesine yol açan yüksek kamu harcamaları ve borçlanmayı içeren politikalar tercih etmişlerdir.

İhtiyari maliye politikalarının etkinliği 1970’li yıllarda meydana gelen stagflasyonla birlikte tartışılmaya açılmış, yeniden seçilme kaygısı ile hareket eden iktidarlar oy maksimizasyonu hedefiyle seçmenlere yönelik kamu harcamalarında artış, vergileme yerine borçlanma ve para arzında artış yolunu tercih ederken, seçmenler daha fazla mal ve hizmet talep ederek fayda maksimizasyonunu hedeflerler. Bürokrasi bütçe maksimizasyonu ile prestij ve gücünü artırmak isterken, çıkar ve baskı grupları ise rant peşinde koşarlar. James Buchanan, ekonomide ve siyasette yozlaşmaya yol açan bu davranışları engellemenin yolunun Anayasal İktisat olduğunu savunmaktadır.

Kamu Tercihi Teorisi, politika bilimin ekonomik analizi olarak tanımlanmaktadır. Politik süreçte alınan kararlar ve uygulamaların ekonomide meydana getirdiği etkilerin sonuçlarını araştıran bir bilim dalıdır. Anayasal iktisat teorisinin temelini oluşturan, Kamu tercihi teorisi 1950’li yıllarda ortaya çıkmışken, Anayasal İktisat bir disiplin olarak ortaya çıkışı 1980’li yıllara rastlamaktadır. Devletin sahip olduğu güç ve yetkileri arttıkça kişisel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılacağını savunan bu yaklaşıma göre devlet sınırlı ve kuralları bir yapıya sahip olmalıdır.

“Anayasal İktisat Teorisinin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi 1980-2018” adlı çalışma 3 bölümden meydana gelmektedir. Çalışmanın birinci bölümünde Anayasal İktisat Teorisi tanımı temel varsayım ve felsefi temellerine değinilmiştir. Devamında mali

anayasanın anayasal iktisat teorisi ile olan ilişkisi, mali ve parasal anayasa konuları ele almıştır.

İkinci bölümde, Anayasal iktisat perspektifinden “Politik Konjonktür Devreleri” ele alınmış, devamında dünyada mali kuralların gelişimi ve farklı ülke gruplarında uygulamalarına yer verilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, Türkiye’de mali anayasa gereksinimi ve uygulanabilirliğine yer verilmiş, daha sonra ülkemizde mali anayasa önerilerinde bulunan akademisyenler, çeşitli sivil toplum kuruluşları ve meslek odalarının önerileri ve bu önerilere yapılan eleştiriler ele alınmıştır. Devamında 1980-2018 yılları arasında yapılmış genel seçim dönemleri makro değişkenler üzerinde meydana gelen değişimlere incelenmiş ve daha sonra ülkemizde uygulanan mali kurallar konusuna yer verilmiştir. Bu kapsamda Türkiye’de mali kuralların 2000 yılı öncesi ve 2000 yılı sonrası olmak üzere incelenmiş ve son olarak 2010 yılında kamuoyu ile paylaşılan ama uygulamada kendin eyer bulamayan Mali Kurallar Kanun Tasarı’na yer verilmiştir.

Sonuç bölümünde çalışmanın genel bir değerlendirilmesi yapılmış ve mali kuralların etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli olan için gerekli olan şartlar ortaya konulmuştur.

A. Araştırmanın Konusu ve Problemi

Anayasal İktisat Teorisi, devletin varlığı ile beraber, sahip olduğu bütün yetkileri yurttaşların hür iradelerinden kaynaklanan bir anlaşma sonucu elde ettiği varsayımına dayanır. Nitekim bunun bir sonucu olarak, devlete verilen yetkiler vatandaşlar tarafından her an ve her ölçüde kısıtlanabilir. Bu varsayıştan sonra; hükümetler hangi ne tür araçlar ve hangi ölçüde kısıtlanmaya tabi tutulmalıdır sorusunu akla getirmektedir. Bu çalışmada Anayasal İktisat Teorisinin temel önerileri ve hükümetlerin iktisadi gücünün nasıl kısıtlanmasına gerektiğine yönelik ülke örnekleri ve ülkemizdeki tartışmalara yer verilmiştir (Işık vd., 2010, s. 1).

Araştırmanın Problemleri;

- Türkiye’de politik konjonktür davranışının makroekonomik değişkenler üzerinde etkisi var mıdır?
- Türkiye’de mali kuralların uygulanabilirliği siyasal iktidar tarafından ihlal edilmekte midir?
- Türkiye’de siyasal iktidarlar anayasal düzeyde sınırlandırılabilir mi?
- Türkiye’de makroekonomik değişkenler üzerinde seçim öncesi ve seçim sonrası olağandışı bir değişiklik var mıdır?

B. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Bu çalışmada Anayasal İktisat Teorisi kapsamında mali kuralların önemini ortaya koyarak Türkiye’de 1980-2018 dönemi hayat geçirilen gerek uluslararası kurallar gerekse de ülkede uygulamaya konan mali kuralların özellikle seçim dönemlerinde siyasal iktidarların makroekonomik faktörlere müdahalesi ve bu müdahaleyi kısıtlayacak kuralları tespit etmek çalışmanın ana amacını oluşturmaktadır. Diğer yandan makroekonomik araçlara müdahale ile oy oranları arasındaki nedensellik ilişkisinin ortaya konulması edilmesi çalışmanın diğer önemli amacı ve önemini ortaya koymaktadır. Bu kapsamda ortaya konulan bu çalışma literatürde bundan sonra yapılacak çalışmalara farklı bir bakış açısı kazandırması açısından yardımcı olacak niteliktedir (Armutçu, 2021, s. 7).

C. Araştırma Yöntemi

Anayasal iktisat teorisi kapsamında Türkiye’de mali kuralların siyasal iktidarları nasıl kısıtlanması gerektiği incelenirken, hangi kuralların (anayasal, kanun, yönetmelik ve kararname vb.) hangi sevide uygulamada kendisine yer bulduğu ve ne kadar etkili olduğu değerlendirilmiştir.

D. Sayıtlar ve Denenceler

Araştırmanın sayıtlar ve denenceleri iki alt boyuttan oluşmaktadır. Bu alt boyutlardan birincisini, makroekonomik değişkenler (enflasyon, işsizlik oranı, büyüme ve GSMH) ile kamu gelir ve giderleri, para arzı ve bütçe dengesi oluştururken bu değişkenlerde seçim dönemlerinde meydana gelen değişiklik arasındaki ilişki oluştururken, ikinci alt boyut ise siyasal iktidarların oy oranları arttırmak için mali kuralları nasıl ihlal ettiği ve değişkenler arasındaki nedensellik ilişkilerine ait sayıtlar ve denenceler oluşmaktadır.

E. Sınırlılıklar

Bu çalışma ile anayasal iktisat teorisi kapsamında Türkiye’de 1980-2018 seçim dönemlerinde siyasal iktidarların makro araçlara nasıl müdahale ettiğine değinilmiştir. Bu bölümde çalışmanın sınırlılıklarına yer verilmiştir.

Çalışmanın Sınırlılıkları;

1. Bu çalışma kapsamında kullanılan veriler 1980-2019 yılları ile sınırlıdır.
2. Bu çalışma; enflasyon, işsizlik, büyüme, kamu gelir ve giderleri, M2 para arzı, bütçe dengesi, gayri safi milli hasıla gibi göstergeler ile sınırlıdır.
3. Bu çalışma Türkiye’de yapılan genel seçimlerle sınırlıdır.
4. Bu çalışmada mali kuralların neden gerekli olduğu ve siyasal iktidarların bu kuralların ihlalinde rol oynadığı varsayımı yapılmıştır.

F. Tanımlar

- **Anayasal İktisat:** Anayasal iktisat yaklaşımı, temelini 19. yy'ın liberalizminde bulan ve devletin iktisadi sınırlarının belirlenmesini hedefleyen Yeni-Liberalizm yaklaşımının, Hayek, Buchanan ve Tullock gibi iktisatçılar tarafından savunulan güncel bir uygulamasıdır (Gökbunar, 1997, s. 1). Kamu tercih teorisi, esas itibarıyla iktisadi kuralları politik yaşama uygulayan bir bilim dalıdır. Başka bir deyişle siyasetin ekonomiye uyarlanmış halidir. Anayasal iktisat, kendine daha dar bir inceleme alanı seçmiş ve politik davranışları sınırlayan anayasal hükümlerin nasıl olması gerektiği konusunda yoğunlaşmıştır (Güneş ve Aydemir, 2005, s. 79).
- **Makroekonomik Göstergeler:** Makroekonomik değişkenler ülke bazında yurttaşların yaşam standartlarının anlatılması anlamında büyük öneme sahip ekonomik unsurlar olması dolayısıyla devletlerin kalkınmışlık ve gelişmişlik seviyelerinin karşılaştırılmasında da kullanılan ekonomik göstergelerdir. Aynı zamanda anılan göstergeler yatırımcıların yatırım kararlarını etkileyen en önemli verilerdir (Armutçu, 2021, s. 11).
- **Siyasi Parti:** Demokrasinin ayrılmaz bir unsuru olan siyasi partiler, benzer ideoloji ve düşünceleri paylaşan bireylerin iktidar olma veya iktidara ortak olmak gayesi ile bir araya gelerek kurulan örgütler olarak tanımlanmaktadır (Armutçu, 2021, s. 11).
- **Mali Kurallar:** Mali kurallar, bütçe büyüklükleri üzerine ve kamu borç stoklarında bir takım sayısal kısıtlamalar getirmek suretiyle maliye politikalarını kısıtlayan ve yakından istikrar eden istikrar getiren uygulamalar biçiminde tanımlanabilir (Demir ve İnan, 2011, s. 25).

G. Konu ile İlgili Ulusal ve Uluslararası Tezler/Çalışmalar

Buchanan ve Tullock (1962) “Oybirliğinin Hesabı” (The Calculus of Consent) adlı kitabın yayımlanmasıyla anayasal iktisadın ortaya çıktığı söylenebilir. Buchanan ve Tullock temel amacı kamusal bir karar almada uygulanacak belli kuralların anayasal seviyede tartışmaktan elde edilebileceğini düşüncesi idi. Buchanan ve Tullock’a göre anayasal düzeyde kurallar belirlenirken, bu kuralları düzenleyenler kendilerini nasıl

etkileyeceğini bilmezler. Bu sebeple, en doğru kuralı koymaya özen gösterilmesi gerektiği üzerinde durmuşlardır.

Muller (1976) Anayasal İktisat Teorisi'nin teorik temellerini oluşturan Kamu Tercihi Teorisi'ni, "ekonomi ve politika bilimi arasındaki bağı kuran bir disiplin" olarak gören görmekte ve piyasa dışı karar almanın iktisadi olarak incelenmesi ya da ekonominin alanına uygulanması biçiminde olduğunu dile getirmiştir.

Savaş (1988) Anayasal İktisat alanında ilk ve öncü çalışmayı yapmıştır. Ancak sayın Savaş bu çalışmasından sonra anayasal iktisatla alakalı başka bir çalışma yapmayarak yarım soluklu bir çalışma yapmıştır. Aktan (1994) yaptığı çalışmada Ekonomik anayasa, devletin ekonomik hak, yetki, görev ve sorumlulukları ile bireyin ekonomik hak ve özgürlüklerinin nasıl olması gerektiğini teorik düzeyde inceler. Devletin yetki ve sorumluluklarının kısıtlanması ve bireyin hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması için ekonomik anayasa çok iyi bir şekilde düzenlenmesi gerektiğini ifade etmiştir.

I. BÖLÜM

ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Anayasa, kamunun genel faydası veya toplum yararının ne şekilde sağlanılacağına ya da sosyal refahın hangi karar alma normları ve sosyal değer yargıları ile maksimum hale getirilebileceğini ortaya koyan belge özelliğini taşımaktadır (Yanbaş, 2019, s. 96). Anayasa, toplumun ortaklaşa karar alma yöntemleri, piyasa ekonomisi ve devletin sınırlarını belirleyerek kamunun yetki sahasını belirleyen yazılı bir hukuk belgesidir. Günümüzde kamunun iktisadi alanın anayasalarda geniş boyutlarda yer bulmaması ya da anayasada iktisadi konuda herhangi bir düzenlemenin yer almaması, ekonomik kararların karar vericilerin iradesine dayanması ekonomik kararların paylaşılmamasına neden olmakta ve bunun devamında yozlaşmaya giden bir zemin oluşturmaktadır.

Anayasal iktisat yaklaşımı, neo-klasik iktisat görüşü altında şekillenen piyasa tercihlili uygulamalarla bireylerin etkileşimine karşın, ekonomik ve siyasal tercihlerini kısıtlayan çeşitli kuralların olması gerektiği üzerinde durur. Anayasal iktisat yaklaşımının esas ilgi alanı bürokrasinin ekonomik önceliklerini kısıtlayan, çerçeveleyen tercihlerden oluşur. Anayasal iktisat teorisi, anayasal çizgide çalışmalar yürüten siyasetçilerin tercih ettiği politika seçimlerinde yol gösterici olmaktan ziyade, anayasal değişim çalışmalarında yöntem gösterme üzerinde durmuştur. Anayasal İktisadın çalışma sahası içinde anayasalar ve siyaset bulunmakta olup analizlerinde iktisadi araçları kullanmakta

ve bu şekilde çok disiplinli (inter-disipliner)¹ olarak tanımlanmaktadır (Yay ve Kama, 2009, s. 3-4). İktisat, sınırlı kaynaklarla sınırsız insan ihtiyaçları üzerinden tercihler sorununu bu sınırlar altında öncelikli olarak ele alırken, anayasal iktisadın üzerinde durduğu konu kaynakların elde edilmesi ve kullanılması konusundaki kısıtlamalardır.

Anayasal iktisadın aradığı cevap sınırlamaların ne olması gerektiğidir. Anayasal İktisadın cevabını aramadığı soru ise bu sınırları kimin koyması gerektiğine yöneliktir. Çünkü teoriye göre bu sorunun cevabı bellidir: İktisadi anayasa (Yanbaş, 2019, s. 98).

1.1. Anayasal İktisat Teorisinin Tanımı, Temel Varsayımları ve Felsefi Yaklaşımları

Çalışmamızın bu kısmında anayasal iktisat teorisinin tarihsel gelişimi, tanımı, temel varsayımları ve felsefi temellerine değinerek, kamu tercihi teorisi ile anayasal iktisat teorisi arasında tarihsel süreçteki kurulan bağlantı ile felsefi teorik temeller hakkında bilgi verilmiştir. Devamında anayasal iktisat ve mali anayasa kapsamı arasındaki ilişki açıklanmaya çalışılacaktır. Anayasal iktisat teorisi'nin felsefi temelleri sosyal sözleşmeye dayanırken, teorik temellerini Kamu Tercihi Teorisi oluşturmaktadır. Anayasal iktisat disiplini altında, devletin varlığı “toplumsal/sosyal sözleşme”ye dayandırılmakta olup devlet, kişilerin aralarında bir konsensüs ile belirledikleri bir yapı olarak kabul edilmektedir. Bunun bir sonucu olarak, vergileme gücü de dahil devlete verilmiş olan tüm yetkilerin, toplum tarafından her zaman ve her ölçüde sınırlanabilmesi mümkün olabilmektedir (Sakal ve Şahin, 2009, s. 80).

¹ İnter-disipliner yaklaşım: ortak bir konuda, belirli disiplin bilgisine farklı disiplinlerin katkıda bulunmasıdır

1.1.1. Anayasal İktisat Teorisi Tanımı ve Temel Varsayımları

Anayasal iktisat yaklaşımı, temelini 19. yy’ın liberalizminde bulan ve devletin iktisadi sınırlarının belirlenmesini hedefleyen Yeni-Liberalizm yaklaşımının, Hayek, Buchanan ve Tullock gibi iktisatçılar tarafından savunulan güncel bir uygulamasıdır (Gökbunar, 1997, s. 1).

Kamu tercih teorisi, esas itibariyle iktisadi kuralları politik yaşama uygulayan bir bilim dalıdır. Başka bir deyişle siyasetin ekonomiye uyarlanmış halidir. Anayasal iktisat, kendine daha dar bir inceleme alanı seçmiş ve politik davranışları sınırlayan anayasal hükümlerin nasıl olması gerektiği konusunda yoğunlaşmıştır. Aralarındaki bu sıkı ilişki nedeniyle Kamu tercih teorisi’nin teorik temellerini oluşturan üç mühim varsayımı, (ki bunlar metodolojik bireycilik, iktisadi insan (homo-economicus) ve politikayı da bir mübadele biçimi sayan catallaxy’ tır). Bu üç önemli varsayım, Anayasal İktisat Teorisi’nin de temel varsayımları kabul edilir. Bu üç temel varsayım, anayasal iktisatçıların da değerlendirme şekline göre incelenecektir. (Güneş ve Aydemir, 2005, s. 79).

- Metodolojik Bireycilik²
- Rasyonellik ve Homo Economicus³
- Politik Mübadele (Political Catallaxy)⁴

² Toplumda bütün ekonomik ve sosyal kararlar birey tercihlerine göre belirlenir. Kamu kurumları, kamu teşebbüsleri, kısaca devleti oluşturan organların kararları temelde birey tercihlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

³ Kamu tercihi teorisine göre; bireyler rasyonel ve tutarlı tercihlere sahiptirler. Birey, kamu ekonomisinde karar alma sürecinde, özel ekonomideki davranış ve motivasyonun bir benzerini rasyonel seçimler yaparak gösterir.

⁴ Kamu tercihi teorisinde, siyasal karar alma mekanizmasının esasen politik süreçte rol alan kimseler arasındaki bir “politik mübadele” olduğu görüşü hakimdir. Piyasa ekonomisinde karar alma sürecinde alıcılar ve satıcılar arasındaki piyasa mübadelesine benzer bir şekilde kamu ekonomisinde toplumsal istek oluşumunda bir politik mübadele söz konusudur.

1.1.1.1. Metodolojik Bireycilik

Metodolojik bireycilikten kastedilen şey iktisat biliminin birey odaklı olduğu gibi politika biliminin de kişi odaklı olduğudur. Ekonomide nasıl ki neyin ne kadar üretileceği ya da tüketileceği gibi kararlar konusunda bireylerin tercihleri belirleyici oluyorsa, kamu kesiminde de kamusal tercihler açısından bireylerin tercihleri etkili olmaktadır (Arslan ve Çıkmaz, 2020, s. 148).

Metodolojik bireycilik, insan davranışlarını birey ve toplumsal olarak iki farklı şekilde ele alınmasına karşındır. Bireysel tercihler nasıl tamamen bireysel ihtiyaçlara dayanıyorsa, toplumsal davranış da bireysel tercihlere dayanır bununla birlikte toplumsal davranışlar bireylerin yapacakları davranışları düşünüp değerlendirdikten sonra meydana gelir. Toplumda meydana gelen bütün davranışların temelinde birey tercihleri yer alır (Güneş ve Aydemir, 2005, s. 79).

Yukardaki ifademizi örneklendirmemiz gerekirse bir kırtasiyede belli bir günde ne kadar kalem satıldığı ya da ne kadar kâğıt satıldığı ile bireylerin siyasi tercihlerinde X partisini tercih etmesi ile Y partisini tercih etmesi birbirinden bağımsız bizzat bireysel tercihlerine göre verdiği kararın bir sonucu olduğunu gösterirse aynı şekilde ortaya çıkan bu sonuçlar kaynağı her ne olursa olsun piyasa davranışı ya da politik karar fark etmez bu sonuçların kaynağı birey olduğunu gösterir (Savaş, 2007, s. 33).

Bireyin tercihlerini içinde bulunduğu (mensubu olduğu) çevre etkiler. İktisat bireysel tercihleri, her türlü dışsal etkenden arındırılmış olarak değerlendirdiği için bireyin tercihleri sonuncunda sağladığı yararın optimuma ulaştığı varsayılır. Politikada ise yapılan seçimler yönünden “kurumsal” ve “yasal” yapının ihmal edilmesi mümkün olmadığı gibi bireyin değil toplumun fayda maksimizasyonunu sağladığı varsayılır. Çünkü Buchanan’ın vurguladığı gibi Adam Smith’in görünmez elinin politikada bir karşıtı yoktur (Güneş ve Aydemir, 2005, s. 80).

1.1.1.2. Rasyonellik ve Homo Economicus

Bu kavram, kanun ve kurumlar çerçevesinde, bireysel çıkarlarına hizmet eden insanların aynı zamanda da bilmeden toplum çıkarlarına hizmet ettikleri önemli keşfini yapan klasik iktisatçılara aittir (Buchanan, 1986: 24; Hepaksaz, 2007, s. 94). Anayasal

İktisat teorisinin temel kuramlarından birisi olan rasyonellik teorisi bireyin, davranışlarında fayda fonksiyonunu optimuma çıkartmak için davranan ve bu doğrultuda tercihlerde bulunan kişi olarak tanımlar. İktisat biliminde bireyler kaynakların sınırlı ve ihtiyaçların(isteklerin) sonsuz olduğu varsayımından hareketle rasyonel davranışlarda bulunarak fayda maksimizasyonu ortaya çıkarır (Savaş, 2007, s. 34).

Siyasi kararlarda da (politikacılar, bürokratlar, seçmenler ve baskı ve çıkar grupları) rasyonel davranışlar sergileyerek fayda maksimizasyonu sağlamaya çalışacakları varsayılmıştır. Bireylerin piyasada ihtiyaçlarını gidermek için yaptığı ekonomik faaliyetlerdeki seçimleri ile, siyasi tercihte bulunurken yaptığı tercih bireyin, kişiliğini değiştirmeyeceği için fayda maksimizasyonu hep ön planda olacak bu da bireyin ister siyasi tercihleri olsun ister ekonomik tercihlerinde hep çıkar sağlama davranışının ön plana çıkmasına neden olacaktır (Savaş, 2007, s. 34).

Kişisel çıkar sağlama güdüsü ile hareket eden rasyonel insan varsayımını siyasi tercihlere uyguladığımızda fayda maksimizasyonu şartlarına göre hareket eden davranışlar elde ederiz. Siyasi süreç, tek başına devletin zor kullanma tekeline dayanarak yürütülebilecek bir yaşam modeli değildir. Tam aksine bir sosyal sözleşmeden kaynaklanır. Böyle bir ortamda siyaset, “kişisel çıkar-oy verme” ticareti halindedir. Dolayısıyla politik süreçte yer alan taraflar akılcı davranan bireyler olarak ele alınmalıdır politik süreçte çıkar sağlama maksimizasyonlarını şöyle sıralabilir (Arslan ve Çıkmaz, 2020, s. 149).

- Seçmenler fayda maksimizasyonu,
- Siyasiler oy maksimizasyonu,
- Bürokratlar bütçe maksimizasyonu,
- Çıkar ve baskı grupları rant maksimizasyonu,

Peşinde koşmaları “maksimand” ilkesi olarak ifade edilmektedir (Aktan, 2002, s. 5-6)

1.1.1.3.Politik Mübadele (Political Catallaxy)

Anayasal iktisatın ve toplumsal tercih teorisi'nin, en önemli metodolojik temeli, politikayı, bir tür değişim aracı olarak ele alan ve İngilizce'de "catallactics" veya Hayek'in bulduğu bir karşılıkla "catallaxy" denen varsayımdır (Güneş ve Aydemir, 2007: 82). Bu varsayımı diğer varsayımlarından daha önemli yapan şey çağdaş ekonomi bilimine yapılmış bir eleştiri olmasından kaynaklanır. Buchanan bu kavramın modern iktisat bilimine kazandırırken, kavramın modern iktisadın uygulamalı bir matematik alanına dönüştüğünü, bundan dolayı gerçek yaşamla ilgisinin bulunmadığını, buna sebep olan şeyin iktisat biliminin sadece kısıtlamalara karşın maksimizasyon sorunu ile ilgilenmesi olduğunu öne sürmüştür (Savaş, 2007, s. 36).

Karar alma sürecinde ortaya çıkan mübadele ilişkisi hem piyasada hem de kamu ekonomisinde alıcı ve satıcı olarak meydana gelmektedir. Anayasal iktisatta politik mübadele ilişkisi siyasal süreçte yer alan seçmen ve siyasilerin tercihlerinde kendini gösterir. Siyasi süreçte meydana gelen mübadele ilişkisi, piyasada meydana gelen değişimden daha karmaşık bir yapı sergilemektedir. Bireylerin ekonomik ve politik tercihlerinin esas dayanağı kişisel çıkardır. Fırsat maliyetinde olduğu gibi bir kararı uygularken nasıl diğer en iyi ikinci bir karardan vazgeçiliyorsa politik tercihlerinde de bireyler siyasilerin sunmayı vadettiği kamu hizmetlerden, en yüksek faydayı sağlayan hizmetler arasında mübadele bulunur. Bunun sonucu olarak da siyasiler tekrar seçilebilmek için bireylerin asıl ihtiyaçlarını ikinci plana atarak politik miyop olan seçmenin ilgi duyacağı kısa süreli verimsiz harcamalarla kaynak israfına neden olabilir. Yapılan bu verimsiz harcamalar seçmenlere vergi olarak anında geri döndüğünden bunu hissetmezler, oysa hizmet için seçmen lehine yapılan harcama bireyler tarafından hemen hissedilir (Savaş, 2007, s. 37).

Bireylerin fayda sağlama ve bunun bir sonucu olarak, politikacıların tekrar seçilebilmek, makamlarının muhafazasını sağlayabilmek ve gerekli olan oyu alabilecek için yapılan kamu harcamaları topluma fayda sağlamaktan ziyade popülist alanlara kayabilir. Popülist (oy getirici) politikalar devletin aşırı büyümesine ve bunun neticesinde seçmen üzerinde vergiler yoluyla mali zorlamaya neden olabilir. Bu yaklaşım da siyasal iktidarların, ekonomik kararlar alırken yüksek düzeyde politik beklentilerin ise karıştırılmasına da engel olacağı düşünülmektedir (Uzun, 2009, s. 15).

1.1.2. Anayasal İktisat Teorisinin Felsefi Temelleri

Anayasal İktisadın felsefi temellerini toplumsal/sosyal sözleşme kuramı meydana getirmektedir. Toplumsal sözleşme kuramı, toplumda yaşayan insanların, toplumsal kurallar, yaptırımlar ve toplumda yaşayanların sahip oldukları özgürlükler noktasında bir araya gelerek bir sözleşme yaptıkları varsayımına dayanır. Hak ve özgürlüklerin garanti alınması karşılığında özgürlüklerinden bir kısmından fedakârlık eden insanların, bu fedakârlığın karşısında ise herkesin boyun eğme zorunluluğu altına girdiği bir otoritenin varlığını kabul etmişlerdir (Uzun, 2009, s. 5). Bu boyun eğme sonucu olarak, devletin kullanım alanına sunulmuş olan yetkiler her an ve her ölçüde kısıtlanabilir. Bu uzlaşma sonrası politikacıların vergileme ve gider yapma yetkisini kullanırken ne tür kısıtlamalara maruz kalacağı anayasanın uygulamada kaldığı zaman zarfında ekonominin hangi şartlar altında olacağı tahmin etmesi mümkün olmayan bireyler, devletin yapmış olduğu harcama faaliyeti sonucu yarar sağlayanlar ve vergi mükellefleri olarak anayasada ne tür kurallar koymalı gibi sorular meydana getirmektedir.

Bu bakımdan Buchanan'ın sosyal sözleşmeyi kabul etmekle Hobbes ve diğerlerinin kullanım alanını genişlettiği kabul edilmektedir. Bu görüşe göre sosyal sözleşme, malın/mülkiyetin üretimi, çalınması ve korunmasının marjinal maliyet ve faydalarının eşit olduğu “anarşi eşitliği”nde ortaya çıkar. (Sakal ve Şahin, 2009, s. 80-81). Anayasal iktisat teorisinin felsefi temellerinde yer alan toplumsal sözleşme teorileri şunlardır.

1.1.2.1. J.J. Rousseau Toplum Sözleşmesi

Rousseau'ya göre insanlar kendilerini savunmak için güç birliği yapmalıdır. Karşıtlı çıkar yoksa ortak çıkardan söz edilemeyeceğini belirten Rousseau, toplumsal yasaları toplumun büsbütün temsil eden bir genel iradenin yapması gerektiği üzerinde durmaktadır (Karabıçak, 2008, s. 169).

Rousseau Sosyal Sözleşme adlı eserine “*insanlar eşit doğar, ama her tarafta zincirlerle vurulmuş olarak yasar, bu durum nasıl meşru olur, onu inceleyeceğim*” diyerek başlamıştır. Doğal yaşamın zamanında mülkiyet kavramı henüz meydana gelmediği için eşitsizlik kavramı da henüz meydana gelmemiştir. Artan insan nüfusu ile beraber tabiat

olaylarının bireylere yeni beceriler kazandırması, bireyler arasında eşitsizlikler ve mülkiyet hakları sorununu ortaya çıkarmıştır (Göker, 2014, s. 40).

Yeni maharetlerin kazanılması sonucunda toprağın işlenmesi beraberinde mülkiyet sorununu meydana getirmiş. Doğal düzende sorunların meydana gelmesi üzerine mülkiyet haklarını ve insanları anarşiden (karışıklıktan) koruyacak üstün bir yapının mevcut olmayışı insanlar arasında anlaşmayı sağlayacak bir sözleşmenin varlığına ihtiyacın olması toplum sözleşmesini ortaya çıkarmıştır. İnsanların haklarını ve mülkiyetlerini garanti altına almak ihtiyacı ile doğan üstün yapı, sürecin sonunda bazı kişilerin özgürlüklerinden uzaklaştırmaya yaramıştır (Uzun, 2009, s. 5).

Rousseau'ya göre; en güçlü gücünü hak, boyun eğmeyi de ödev biçimine sokmadıkça egemen kalacak kadar güçlü değildir. Rousseau'ya güç hak oluşturmaz ve insan ancak haklı güce boyun eğmelidir. Bu mantıksal ve doğal çıkarsamayı yaptıktan sonra, düşünür, ilk çıkış noktası olarak şu ifadeyi söyler: *“Madem hiçbir insanın, benzeri üstünde doğal bir yetkisi yoktur ve mademki kaba güç bir hak oluşturmaz, öyleyse insanlar arasında her çeşit haklı yetkinin temeli olarak kala kala yalnız sözleşmeler kalıyor.”* Bu sebeple insanlara düzenli ve âdil bir toplum hayatını gerçekleştirebilmeleri için bir tek çıkar yol kalmaktadır ve bu da toplum sözleşmesidir. Rousseau'ya göre bütün insanların oybirliği ile gerçekleştirilen tek sözleşme ‘toplum sözleşmesidir (Uzun, 2009, s. 6).

1.1.2.2. Thomas Hobbes Toplum Sözleşmesi

Thomas Hobbes'a göre sözleşmecî toplumun oluşumu ve dolayısıyla *“egemenin ortaya çıkışı, bizim güvenlikten yoksun olduğumuz doğa durumundaki “herkesin herkese karşı savaşı”* halinden kaçmak isteğimizin bir sonucudur (Solomon, 2005: 84'den aktaran Hepaksaz ve Akdemir, 2015, s. 122). Bu bakış açısında bireyler, diğer bireylerle karşı bir kavga içindedir. Bunun sonucu olarak da istikrar ve güven ortamının sağlanması içi bireyler istikrar ve güven ortamını korumayı güvence eden üstün otoriteye bırakmalıdır. Hobbes'a göre düzensizliğin, hengâmenin alternatifi üstün bir kurumun varlığıdır (Yereli, 2003, s. 26).

"Senin de hakkını ona bırakman ve onu bütün eylemlerinde benim yaptığım gibi yetkili kılman koşuluyla, kendimi yönetmek hakkımı bu kimseye ya da kurula bırakıyorum

ve onu yetkili kılıyorum" (Holcombe' 1994: 45'den aktaran Hepaksaz ve Akdemir, 2015, s. 123). İnsanların karşılıklı anlaşma yaparak toplumsal bir sözleşme ile özgürlüklerini ve haklarını üstün bir yapı olan otoriteye bırakmaları ile devlet yapısı meydana gelmiş olur. Düzensizlik ve kargaşaya neden olanları üstün otorite cezalandırır (Yereli, 2003, s. 27).

Devleti mitolojik bir deniz canavarına benzeten Hobbes, devleti de bu anlamda "Leviathan" olarak adlandırmış ve Leviathan'ın önüne gelen tüm canlıları yuttuğu gibi devletin de insanın var olma ve rekabete dayalı bencil arzularının önünde durabilecek tek gücün olduğunu öne sürmüştür (Göker, 2014, s. 25). Toplumun mensubu olan vatandaşları, başka toplumların istilasına engel olabilmenin yolu, sahip olduğu değerlerin korunmasını üstün otoriteye vermekten geçer.

Hobbes'e göre önüne gelen her şeyi yiyen bu deniz canavarı gün gelir yiyecek bir şey bulamadığında kendisini yemeye başlayacaktır. Devletin harcamalarının çok artması ve bütçe açıklarının kapatılamaz hale gelmesi, devletin faaliyet alanının durdurulamaz şekilde genişlemesi ile borçların artması devletin kendi kendini yok etmesine sebebiyet verecektir (Hobbes 1993, s. 130'dan aktaran Arslan ve Çıkmaz, 2020, s. 148). Hobbes'a göre bencil bireyci davranışla hareket eden toplumda, yönetmenin yolu sözleşme ile kurulan otoritenin çıkarlarını bireysel öz çıkarlardan üstün görmekle mümkündür.

1.1.2.3. John Locke Toplum Sözleşmesi

J. Locke, Hobbes'tan farklı olarak insanın içinde doğal hukuka uyma ve sınırlı düzeyde de olsa bir iyilik anlayışı olduğundan, hür ve barışçıl bir biçimde yaşama arzusu ile de bunun desteklendiğinden bahseder (Arslan ve Çıkmaz, 2020, s. 148).

J. Locke çalışmalarında gücün her türlüsüne muhalif olduğunu dile getirmektedir. Günümüz modern liberal siyaset teorisinin temelini oluşturan düşünceler Locke'un otoriteyi sınırlandıran anlayışından çıkmaktadır (Çoşkun, 2017, s. 51). Siyasal toplumun meydana gelmesinde esas alınan durumun anarşi kargaşa değil, barış ve özgürlük olduğu söyleyerek Hobbes'i eleştirmiştir. Sözleşme kurallarının ihlal edilmesi, sosyal bir karşı koyma hakkı meydana getirmektedir. Anayasal sözleşmelerin temelini oluşturan "siyasi iktidarı sınırlama" düşüncesi ve yine anayasalcılığın temelini oluşturan "kuvvetler

ayrılığı” kuramını ortaya atan Locke’tur (Eroğlu, 2010: 2’den aktaran Çoşkun, 2017, s. 51).

Locke ideal toplumu gerçekleştirebilmek için doğal yaşamda eksik olan üç şeyden bahseder (Sarica, 1973, s. 93):

- Toplumun itaat edeceği ve tüm topluma eşit uygulanacak kanunlar
- Toplumun adaleti sağlama hakkını kullanmasına mâni olmayacak tarafsız hakimler
- Hâkimin kararlarını uygulayacak toplumsal bir güç (Sarica, 1973, s. 93).

Doğal düzenden sözleşme yapmış toplum düzenine geçerken yukarıda sayılan engeller ortadan kaldırılmalıdır. Toplumsal sözleşme yaparken sözleşmeye katılım mecburi değildir. İdeal bir düzende anarşinin kargaşanın olmadığı toprak sahibi olmak ve çalışmak için sözleşmeye katılmış olmak gereklidir. Bunun sonucunda sözleşmenin gayesi karşılıklı oluşan güveni meydana getirmek ve insanın sahip olduğu temel hakları saklı tutmaktır (Çoşkun, 2017, s. 52).

1.2. Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Anayasa

1929 Dünya ekonomik buhranı ile Keynesyen iktisadi düşüncenin önem kazanması ve ekonomik istikrarın, mali istikrarın yerini alarak; bütçe, borçlanma, vergileme ve kamu harcamaları gibi maliye politikası araçları, ikinci dünya savaşı sonrası dönemde ekonomik istikrarı sağlamada yoğun bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Mali araçların yoğun bir şekilde kullanılmaya başlanması ile birlikte ağır vergi yükü aşırı borçlanma yüksek kamu harcamaları gibi yeni sorunlar meydana getirmiş ve anayasal iktisatçılar oluşan bu yeni devlet modelini “Leviathan Devlet” olarak tanımlamış ve sorunun çözüm için mali bir anayasa önerisinde bulunmuşlardır. Önerilen mali anayasa ile birlikte maliye politikası araçlarının olağan dışı kullanımı önlenmiş olacak ve hükümetlerin keyfi uygulamalarının önüne geçilerek optimum kaynak kullanımı sağlanabilecektir (Uzun, 2009, s. 18).

1.2.1. Mali Anayasa Tanımı ve Kapsamı

Mali anayasanın amaçladığı şey, parlamentodaki politikacıların vergileme yetkisini nasıl kullanacağını öngörmek ve bu öngörülere göre bireylerin iktisadi özgürlüklerini mümkün olduğunca korumak keyfi uygulamalara engel olmak sahip olduğu yetkileri anayasal kısıtlara bağlamaktır. (Savaş, 1991, s. 333'den aktaran Yanbaş, 2019, s. 108). Mali anayasa taraftarlarına göre toplumu meydana getiren politikacılar ve seçmenler arasında karşılıklı fayda ilişkisine dayanan davranışlar Kamu tercihi teorisyenleri tarafından devletin başarısızlığı olarak adlandırılmaktadır.

Kamu tercihi teorisyenleri 1960'lı yılların başından itibaren kamu ekonomisinin de piyasa ekonomisi gibi kendi başına optimumu sağlamaktan uzak olduğu dile getirmiş ve piyasa başarısızlığı teorisi' ne karşılık, devletin başarısızlığı teorisini geliştirmişlerdir. Bu görüşü savunan iktisatçılara göre devletin başarısızlığına neden olan başlıca faktörler şunlardır:

- **Rant Kollama**

Yasama ve yürütme organları, faaliyetlerinde baskı ve çıkar gruplarının etkisinde kalarak sosyal optimumdan uzaklaşan davranışlar sergilemesidir. Baskı ve çıkar grupları, siyasal iktidarların ve bürokrasinin üzerinden lobicilik faaliyetinde bulunarak kedi faydalarını artırmaya çalışırlar. Ortaya çıkan bu davranış seçmen tercihini yansıtmayan ve kamunun çıkarını korumaktan vazgeçmelerini doğurur (Aktan, 2002, s. 9).

- **Rasyonel Seçmen İlgisizliği ve Bilgisizliği**

Seçmeler kamusal mal ve hizmet tercih ederken yeterli bilgiye sahip değildirler. Bu bilgi eksikliği, toplumu meydan getiren bireylerin eğitim ve kültür düzeyinin heterojen özellik taşımasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca kitle iletişim araçlarına erişimin toplumu meydana getiren bireylerin yeterince ulaştırılmaması da bilgi eksikliğinin artmasına neden olmaktadır. Diğer yandan propaganda, politik reklamlar, basın yayın organlarının devletin tekelinde olması da radyo ve televizyon kurumun siyasal iktidarın baskı ve müdahale etmesi gibi faktörler seçmenlerinde gerçek ve doğru bilgiye ulaşmasına engel olur (Aktan, 2002, s. 8).

Piyasa ekonomisinde bireyler, satın almak istediği mal ve hizmetler için yoğun bir araştırma yapma ihtiyacı hisseder. Ancak kamu ekonomisinde bireylerin kamusal mal ve hizmetlere olan talepleri (tercihlerini) ile kamusal mal ve hizmetlerin arzı arasında yakın bir ilişki mevcut olmadığından, bireyler tercihlerini oylama mekanizması ile yerine getirirken “ihmal ve ilgisiz” davranırlar. Kamu literatüründe bu davranışa “bedavacılık sorunu” olarak adlandırılmaktadır. Kısaca seçmen oylamada bulunsa da bulunmasa da arz edilen kamusal mal ve hizmetlerden faydalanacağını farkındadır. Yine seçmen kendi tercihinin kamusal mal ve hizmetlerin arzında önemsiz olduğu düşüncesindedir. Diğer yandan rasyonel seçmen bilgi toplama maliyetinin yüksekliğinden kaynaklı kamusal mal ve hizmet sunacak olan siyasal partiler konusunda bilgi toplamaya yanaşmayacaktır (Aktan, 2002, s. 8-9).

- **Politik Miyopluk**

Kamu tercihi teorisi, taraftarlarına politikacıların amacı, oy oranlarını maksimize ederek seçilmeyi garanti edebilecek politikaların uygulanmaya konulmasıdır. Bu açıdan değerlendirildiğinde politikacılar uzun dönemde ekonomiye faydalı olacak politikaların yürürlüğe konulması yerine, kısa vadede etkin sonuç alacak politikaları tercih ederek seçmene rasyonel görünürler. Kamu tercihi literatüründe bu davranışa “politik miyopluk” veya “miyopluk etkisi” denilmektedir (Aktan, 2002, s. 9).

İktidarlar tarafından seçimi kazandıran politika “iyi politika” kabul edilir. Ancak izlenen bu politikalar uzun dönemde ülke ekonomisinde, enflasyon, işsizlik, borçlanmada artış ve ödemeler dengesinde bozulmalar gibi olumsuz etkiler meydana getirmektedir. Kamu harcamalarının emisyon ve borçlanma gibi vergi dışı gelirlerle finanse edilmesi politik miyopluğa güzel bir örnek teşkil etmektedir. Vergi dışı gelirlerle finanse edilen kamu harcamaları hem çok kolay hem de kısa dönemde enflasyon ve işsizlik oranları üzerinde olumlu etkiler meydana getirirken, uzun dönemde yukarıda bahsedilen enflasyon, işsizlik, borçlanma ve ödemeler dengesine ek olarak yüksek reel faiz oranları, sermayede erime ve vergi oranlarında artış gibi olumsuzlar olacaktır (Savaş, 2003, s. 11).

- **Bürokrasi**

Bürokrasi, siyasal iktidarların politikalarını uygulamaya koyan ve kamunun günlük hizmetlerini yerine getiren memur ve benzeri görevlilerden oluşan idari yapının

genel adıdır. Bürokrasi sahip olduğu bütçeyi, ürettiği mal ve hizmetlerden değil, iktidarların tahsis ettiği bütçeden alır. Bürokrasinin görevi tahsis edilen bütçeyi toplumsal mal ve hizmetlere dönüştürmektir. Kişisel çıkar motifini bürokratlara uygulandığı zaman bürokratların temel amacının kendilerine tahsis edilen bütçeyi artırmak olduğu sonucu varırız. Yüksek bir bütçe, bürokratik personeli artıracak gibi, idareci kadronun siyasal gücünü, itibarını, ücretini ve diğer özlük haklarında artışa sebep olacaktır. Bu sayılanlara ek olarak, bütçe genişlemesi ile daha yüksek harcama, çabuk terfi imkanları ve daha konforlu çalışma imkanları elde etmek gibi ek haklar sunar (Savaş, 2003, s. 11).

- **Çoğulculuk İlkesi Problemi**

Oy birliği ilkesi, siyasal karar alma sürecinde pareto optimal bir sonuca ulaşmak için gerekli olmaktadır. Gerçek yaşamda oy birliği ilkesinin gerçekleştirilmesi oldukça zor ve hatta imkansızdır. Günümüz demokrasilerinde, basit çoğunluk ilkesi ile alınan kararlar, çoğunluğun azınlığı sömürmesine yol açmaktadır. Basit çoğunlukla alınan kararlar da “arrow paradoksu”nun ortaya çıkması ve oy çokluğu ilkesinin optimumdan uzak olmasına yol açmaktadır. Kısaca oylama mekanizmasında oy birliği ilkesinin uygulanamaması politik süreçte başarısızlığın diğer bir yansımasıdır (Aktan,2002, s. 10).

- **Oy Değiş Tokuşu İlkesi (Logrolling)**

Kısaca oy ticareti olarak tanımlanan oy değiş tokuşu, seçim öncesi dönemde yapılan tercihleri seçim sonrası dönemde optimumdan uzaklaşmasına neden olmasıdır. Oy değiş tokuşu ile siyasi partiler arasında halka arz edilecek mal ve hizmetler üzerinde bir tür değiş tokuş yapılır. Bu mekanizma ile siyasal partiler karar alma sürecinde oylarını maksimize etmek için kendi seçim bölgelerine yönelik daha fazla mal ve hizmet sunmaya çabası içine girerler. Hükümetin belli bir coğrafi bölgede yoğunluk kazanması bütçeden o coğrafi bölgeye daha fazla kaynak kaydırması sonucu doğurur. Hizmet kayırmacılığı adı verilen politik yozlaşma, kamu ekonomisinde karar alma sürecinde optimum dağılıma engel teşkil etmektedir (Aktan, 2002, s. 9).

Sebebiyle kamu kaynaklarının verimsiz alanlarda ve aşırı kullanılması sorunu kendini göstermektedir. Demokrasi ile idare edilen ülkelerde “oy çokluğu” ilkesinin demokrasi ile aynı anlamlı varsayılması siyasi partilerin eylemlerini saf bir oy satın alma konumuna getirmektedir (Yanbaş, 2019, s. 109).

Siyasal destek peşinde olan birey ya da kurumlar, kamunun sunmuş olduğu fırsatlardan (sübvansiyon, vergi indirimleri, teşvikler) doğrudan ve dolaylı bir biçimde yararlanarak gelir transferine neden olurlar. Bu ekonomik fırsatlar ne yazık ki siyasi iktidarlar başta olmak üzere birey ve kurumlar arasında yarar sağlamaya yönelik davranış parçası haline gelmiştir. Politik sürecin bu şekilde işlemesi, kamunun sahip olduğu kaynakların belli gruplar arasında paylaşılması adaletten uzak bölüşüm sorununu meydana getirmektedir. Siyasi iktidarların ya da seçmenlerin kamunun kaynaklarını kendi lehlerine kullanma çabası devletin bütçe yoluyla ekonomiye müdahalesi sonucunda bütçe açıklarını meydana getirmektedir. 1929 ekonomik buhranından sonra denk bütçe ilkesinin terk edilmesi ve beraberinde meydana getirdiği politik yozlaşma sonucunda oluşan bütçe açıklarına karşın anayasal düzeyde reformlara ihtiyaç duyulmuştur. Günümüz demokrasilerinde siyasi iktidarların izledikleri bütçe açığı politikaları, ekonomik istikrarı bozan, kişisel gelir dağılımında adaletsizlikler meydana getiren en önemli politikalardan birisidir. Meydana gelen bu açıkların anayasal düzeyde sınırlama getirilmediği sürece siyasi iktidarların bütçe açığı izleme politikası devam edecektir. Tüm bu süreçte bütçe açığı meydana gelirken anayasal kurallarla kısıtlamak, mali ahlakın tekrardan düzenlenmesine kadar harcanacak zaman içerisinde demokrasileri bütçe açığından koruyacak en etkili metot olacaktır. Tüm bu sebeplerle denk bütçe anayasal güvence altına alınmalıdır (Leba, 2001, s. 56-57).

1.2.2. Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Anayasa İlişkisi

Temel hak ve özgürlüklerin korunması garanti altına alınması düşüncesi ile oluşturulan anayasalarda, iktisadi konular politik konulara göre ikinci planda kalmıştır. Devletin ekonomiye müdahaleleri yoğunlaştıkça ekonomik ve siyasi yozlaşmaların da arttığını savunan Anayasal iktisat teorisyenleri, devlet müdahalelerine karşı çıkmışlardır (Göker, 2014, s. 35). Siyasilerin yeniden seçilme ve politik kazanımlarını korumak için seçim dönemlerinde mali araçlarla seçmenlerine yönelik yapılan harcamaları artırarak kamunun sahip olduğu ekonomik kaynakları verimsiz harcamalara kaydırmaktadırlar. Anayasal iktisat kuramı savunucularına göre, siyasilerin hak ve yetkileri önceden belirlenmiş anayasal kurallara bağlanmalıdır.

Ekonomik anayasa bünyesinde birçok kuram barındırarak anayasal iktisat teorisinin en önemli alanlarından birisi olmuştur. Böylesine mühim ve anayasal nitelikte olan bir normlar topluluğunun uçsuz bucaksız, bir alana yayılması doğal olmakla birlikte bu geniş alanı kapsayıcılığı da mevcut önemini bir kat daha arttırmaktadır (Yanbaş, 2019, s. 107). İçinde farklı teorileri barındıran ekonomik anayasa, anayasal iktisat teorisinin belirleyeceği kuralların uygulanabilmesi için sürecin özenle belirlenmesi ve türlerine göre ayrılmalıdır. Ekonomik anayasanın bünyesinde barındırdığı alt başlık olan mali anayasa bu çalışmanın kapsamı içindedir.



Tablo 1. 1 *Anayasal iktisat çerçevesinde ekonomik anayasa* (Aktan, 2002)

Mali Anayasa	1. Kamusal Mallar Anayasası 2. Kamusal Gelirler Anayasası Vergi Anayasası Borçlanma Anayasası 3. Kamusal Harcamalar Anayasası 4. Denk Bütçe Anayasası 5. Mali Federalizm Anayasası
Parasal Anayasa	1. Para Sistemine İlişkin Anayasal Normlar 2. Para Arzının Ne Şekilde Artırılacağına İlişkin Anayasal Normlar
Dış Ticaret Anayasası	1. Uluslararası Ekonomik İlişkilere İlişkin Anayasal Normlar 3. Koruyucu ve Serbest Dış Ticaret Politikalarına İlişkin Anayasal Normlar 5. Döviz Kuru Sistemlerinin (Serbest veya Sabit) Belirlenmesi
Yasal-Kurumsal Serbestleşme ve Rekabet Anayasası	1. Devletin Ekonomiye Doğrudan Kontrol ve Müdahalelerinin kaldırılması 3. Ekonomide Rekabeti Teşvik Edici Kural ve Cezalandırarak Normların Belirlenmesi
Gelir Dağılımı Anayasası	Gelir ve Servet Dağılımının iyileştirilmesine İlişkin Normlar
Sosyal Güvenlik Anayasası	Sosyal Güvenlik Sistemine İlişkin Anayasal Normlar

1.2.2.1.Mali Anayasa

Klasik iktisat görüşünün hâkim olduğu zamanlarda devletin ekonomideki görevi yalnızca tam kamusal mal ve hizmet üretmekle sorumlu olmak ve devlet bütçesinin de denk olması görüşü hakimdi. Bu görüş doğrultusunda devletin vergileme ve borçlanma gibi kaynaklara başvurması da sınırlı düzeyde olmalıydı. 1929 ekonomik buhranından sonra ortaya çıkan Keynesyen görüş ile birlikte devletin ekonomiye müdahale etmesi görüşü ağırlık kazanarak devletin ekonomik hayattaki rolü artmıştır.

Keynesyen görüşle birlikte devlet ekonomide istikrarı sağlamak, kaynak dağılımında etkinlik ve bütçe gibi araçlarla ekonomik hayattaki görevleri de artış göstermiştir. Ekonomik hayatta devletin payının artması sonucunda giderlerin gelirleri aşması, vergi oranlarında aşırı zorlama, politik harcamalar, devletin borçlanma politikası izlemesine yol açmıştır. Yaşanan bu gelişmeler neticesinde anayasal iktisat teorisyenleri kamu gelir ve giderlerinin yapılması aşamasında anayasal mali hükümler getirilerek mali anayasa oluşturulmasını tavsiye etmişlerdir.

Geleneksel maliye görüşünde, vergilendirme yetkisi kullanılırken vergi oranları, vergilendirilecek kişiler ve vergi yükünün mükelleflere nasıl dağıtılacağı giderlerin yapılış yöntemi pozitif ve normatif biçimde incelenir. Anayasal iktisat teorisi gider yapma ya da vergilendirme yetkisini kullanırken siyasilerin bu yetkisinin nasıl sınırlandırılacağı ile ilgilenir yani, anayasal maliye teorisi, oyunun kuralları ile ilgilidir ve oyunun kurallarının nasıl, neden ve hangi yeni kurallarla değiştirileceğini konu edinir (Sakal, 1993, s. 58-59'dan aktaran Göker, 2014, s. 41). Mali anayasanın en temel amacı iktidar partisinin gider yapma, vergileme, bütçe yapma yetkisinin anayasal düzeyde belirlenmesi ve kısıtlanmasıdır.

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

- Devletin faaliyet alanı ile ilgili sınırlamalar yapılması,
- Vergilerde bulunması gereken özelliklerin belirlenmesi,
- Bütçede yer alması gereken özelliklerin belirlenmesi, Devletin kiralama, satın alma, kamulaştırma, özelleştirme ve el koyma usullerinin belirlenmesi,

- Devletin iç ve dış borçlanma şartlarının belirlenmesi,
- Vergilendirme araçları ile gelir araçları arasında uyumun sağlanması.

Sayılan bu temel başlıklara ilave olarak vergilemenin nasıl yapılacağı, hangi kuruluşların düşüncelerine başvurulacağı (Hazine ve Maliye bakanlığı, vergi uzmanları gibi) ve alınan kararların yasama organında nasıl görüşüleceği oylamanın nasıl yapılacağı gibi başlıklar da mali anayasanın konusu içinde yer alabilir (Savaş, 1993, s. 80).

Ekonomik anayasanın önemli bir bölümünü oluşturun Mali Anayasa içerisinde anayasal norm, kural ve kurumların düzenlenmesine yer veren şu konular yer almalıdır (Aktan, 2002, s. 23):

- Kamusal Mallar Anayasası içerisinde, “Devletin görevi ne olmalıdır?” “Devlet ne tür mal ve hizmet üretmelidir?”, “Devlet tam kamusal mal ve hizmetler (güvenlik, adalet, diplomasi, vb. hizmetler dışında başka görevi var mıdır?” tarzındaki sorular çalışma alanını oluşturmaktadır.
- Kamu Harcamaları Anayasası, kamusal mallar anayasası ile yakından ilişkili olup, devletin kamu harcamalarına “kantitatif” sınırlamalar getirmeyi amaçlamaktadır. Anayasal iktisatçılar, başta Wagner Kanunu olmak üzere diğer ampirik çalışmalar ışığında, kamu harcamalarının zaman içinde sürekli bir artış içinde olduğu ve bu artışın milli gelirdeki artış ile orantılı bir şekilde kısıtlanması gerektiğini savunmaktadır. Anayasal iktisatçılara göre kamu harcamalarının herhangi bir kurala sınıra dayanmaması ve sürekli artış göstermesi, politik ve ekonomik yozlaşmanın temel kaynağını teşkil eder.
- Kamu Gelirleri Anayasası, başlıca vergi ve borçlanma anayasasını içermektedir. Vergi Anayasası içerisinde en temel konu; siyasal iktidarın vergileme yetkisini nasıl kullanacağı ilişkin temel konuların belirlenmesi ve vergileme yetkinin sınırın çizilmesidir. Devletin iç ve dış borçlanma koşullarının ve bununla alakalı kısıtlamalara yer vermektedir.

⁵ Sayısal yorum ve genelleme yapılabilen araştırma türüdür.

- Denk Bütçe Anayasası, Anayasal iktisatçılara göre, klasik iktisat görüşü içinde önemli bir yer tutan denk bütçe ilkesine uygulanmalıdır. Klasik iktisatçılara göre, Keynesyen iktisadi görüşün denk bütçe terkip, telafi edici ve devri bütçe yaklaşımının benimsenmiş olması, çağdaş demokrasilerde kronik bütçe açıklarının temel nedenidir.
- Mali Federalizm Anayasası, idareler arası mali paylaşımın alakalı esasların anayasada yer alması ve devletin vergilendirme yetkisinin merkezi yönetim ve mahalli idareler arasında paylaştırılması gerektiğini savunmaktadır.

Mali anayasa söz konusu olduğu zaman tartışma ortamında ilk gündeme getirilen konu böyle bir düzenlemenin gerekli olup olmadığı ve böyle bir düzenlemenin demokrasi ile bağdaşıp bağdaşmadığıdır. Devletin niteliği gereği; temel görevi kamuda güvenlik, adalet ve huzuru sağlamaktır. Bu temel ihtiyaçları karşılamak için gerekli olan finansman, özel mülkiyet haklarına kısıtlamalar getirerek vergi toplamayı gerekli kılar. Devletin vergi ve harcama yetkilerinin genişlemesi, bireylerin hak ve özgürlükleri arasında olumsuz bir etki meydana getirmektedir. Kişi hak ve özgürlüklerinin böylesine önem taşıdığı bir konuda “ver oyunu al istediğini” ilişkisi haline gelen günümüz demokrasilerinde, kişi hak ve özgürlüklerine büyük zarar vermektedir. Bu sebeple vergileme, harcama ve borçlanma yetkisinin anayasal kurallarla sınırlandırılması gerekir (Savaş, 2003, s. 61-62).

1.2.2.2.Parasal Anayasa

Devletin iktisadi alanda vergileme yetkisi dışında diğer bir önemli yetkisi para basma hakkına sahip olmasıdır. Parasal anayasa, kısaca parasal sistemle alakalı genel kuralları belirlemektir. Kâğıt para sistemlerinin geçerli olduğu ülkelerde ise parasal anayasa devletin para basma yetkisini ne ölçüde ve ne şekilde artıracığına ilişkin düzenlemeleri içermektedir (Aktan, 2002, s. 23).

Parasal rejim her şeyden önce, toplumun davranışların yön veren “beklentiler sisteminin” bir parçasıdır. Parasal otoritelerin toplumun beklentilerini devam ettirmesini sağlayacak tutarlı davranışlar yöntemidir. Politika değişikliklerine karşı toplumun göstereceği tepki beklentilere bağlıdır. Diğer bir ifade ile yürürlükte olan parasal rejime bağlıdır. Örnek vermek gerekirse para talebini kısmak amacıyla uygulamaya konan bir

politika belli beklentilerin varlığı halinde enflasyon oranını etkilemeyip, işsizlik oranlarında artış meydana getirebilir. Ya da işsizliği etkilemeyip enflasyonu önemli ölçüde düşürebilir. Bunu Anayasal İktisat terminolojisi ile açıklarsak, bir politikadan beklenen sonuçlar, politikanın içinde yer aldığı hukuksal ve kurumsal yapı ile ilgilidir. Parasal ve mali otoritenin davranışlarını belirleyen hukuksal ve kurumsal yapıda düzenleme yapmakla parasal rejimde değişiklik meydana getirmiş oluruz. Değişen parasal rejim toplumda farklı makro beklentilere sebep olmakla beraber davranış değişikliği sonucunda hedeflenen sonuçlara ulaşılabilir. Anayasal rejim, siyasal iktidarların takdir yetkisini, en azından kısa sürede, kısıtlayan bir sistemdir (Savaş, 2003, s. 49).

Parasal anayasaya karşı olanlar eleştirilerini iki noktada yoğunlaştırmaktadırlar. Birincisi, böyle bir parasal rejimin demokratik olmadığıdır. Bu tür kısıtlayıcı kurallarla; seçilmiş iktidarların, seçmenlerinin isteklerini karşılamada bir engel oluşturmaktadır. İkinci eleştiri, anayasal kurallar siyasal iktidarların değişen şartlara ayak uydurmasına, güncel koşullara göre politika üretmesine engel olacağı düşüncesidir.

Siyasal iktidarları birtakım anayasal kurallar sınırlamanın iktisadi istikrar bakımından sağlayacağı önemli yararlar vardır. Toplumla siyasal iktidarlar arasında karşılıklı beklentiler ilişkisi vardır. Hükümetlerin tamamen takdir yetkisine dayalı hareket ettikleri zamanlarda, halk ne tür politikalar uygulanacağını kestiremez. Ne tür politikalar uygulanacağını kestiremeyen halk davranışlarına da kesin bir yön veremez. Mesela faiz oranlarını yükseltilecekse, yatırım oranları başka; azaltılacaksa başka olacaktır. Böyle bir karmaşayı ortadan kaldırmanın yolu politika uygulayıcıların davranışlarını daha belirgin hale getiren önlemler almaktır. Siyasal otoritelerin uygulayacakları program ve alacakları kararları önceden bilmeleri en başta fiyat istikrarı olmak üzere pek çok makro konuda güvenilir bilgiler sunacaktır. Böylece siyasal iktidarın şimdine yaptığı gelecekte ne yaşacağı konusunda daha sağlıklı belirleme imkânı bulacaktır. Ekonomik yaşama yön veren temel unsur bireylerin geleceğe ait beklentileridir. Bireylerin beklentileri politik otoritenin davranışlarına göre şekillenir. Seçim öncesi dönemde, siyasal partilerin iktidara gelirse ne yapacağına dair bir program açıklaması ve bu programla seçmenin oyunu alarak iktidara gelmesi programın kabul edildiğinin ana göstergesidir. Çağdaş demokrasilerde mevcut çok partili sistem genellikle en çok oyu alan partinin iktidara gelmesini sağlamaktadır. Bahsedilen “en çok oy” oy birliği olmadığı gibi çoğu zaman %50’nin de

altındadır. Diğer yandan iktidara sahip parti/partiler “seçim sistemini” seçim öncesi dönemlerde, seçim bölgelerinin belirlenmesi, genel baraj, bölge barajı, teşkilatlanma koşulları ve siyasi partilere seçim yardımı gibi çeşitli yöntemlerle kendi lehlerine düzenlemelerle bulunarak çok düşük oy oranları ile iktidara ya da parlamentoda çoğunluğa sahip olabilmektedir. Öte yandan siyasal partilerin seçim programlarında genel olarak yer verdikleri konuları genel olarak kapsamakta olup seçmene net bilgiler verilmemektedir. Mesela; faiz oranları, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) zamları, bütçenin ne kadar transfer harcamalarına ne kadar sosyal güvenliğe ayrılacağı, emisyon oranları vb. gibi konularda hep bir belirsizlik vardır. Kendi çıkarınca para basmak, borçlanmak, transfer harcamalarını yandaşlık kriterine göre dağıtmak sadece bugünkü neslin değil gelecek nesiller üzerinde de ekonomik sıkıntı ve refah kaybına yol açmaktadır. Demokratik olacağız diye siyasal iktidarların anayasal sınırlamalardan uzak bırakılması düşünülemez. Gerçek demokrasi politik iktidarların halk iradesi ile belirlenen anayasal kulları içinde yer alması, programlarını bu kurallar çerçevesinde hazırlaması ve bu kurallara uygun kararlar alması halinde kurulur.

II. BÖLÜM

ANAYASAL İKTİSAT PERPEKTİFİNDEN POLİTİK EKONOMİK KONJONKTÜR UYGULAMALARI

Çalışmanın bu bölümünde, seçim ekonomisi uygulamalarının seçim öncesi ve seçim sonrası para ve maliye politikası araçlarına yapılan müdahalenin ekonomi üzerinde meydana getirdiği kısa ve uzun dönem etkileri makro ekonomik göstergelerde yaşanan değişim ve uygulanan politikaların etkileri anlatılmaya çalışılmıştır. Devamında mali kuralların ortaya çıkışı ve mali kural uygulayan çeşitli ülke örneklerine değinilmiştir.

2.1. Seçim Ekonomisi Kavramı

Seçim ekonomisi uygulamaları siyasal iktidarların, yeniden seçilebilmek için seçim öncesi dönemde, ekonomiye yapmış oldukları müdahaleler bütünüdür. Siyasal iktidarların ekonomik konjunktüre oy oranlarını maksimum seviyeye ulaşacak şekilde yapmış olduğu davranışlardır.

2.2. Dünyada Politik Konjunktür Teorilerinin Gelişimi

Politik konjunktür teorileri politikacıların yeniden seçilebilmek için para ve maliye politikası araçları üzerindeki yetkilerini lehlerine avantaj sağlayacak şekilde manipüle etmelerine dayanır. Politikacıların mali araçları manipüle ederek avantaj sağlama beklentisi ilk olarak Kalecki (1943) tarafından gündeme getirilmiş devamında Tablo 2.1 de gösterildiği şekilde Nordhaus'un (1975) yılında yayımladığı bir makale ile popülerlik kazanmıştır. Nordhaus'un çalışması ilk fırsatçı politik konjunktür devlerini (PKD)

oluşturmuştur. Aynı zamanda bu çalışma adaptif beklentiler üzerine inşa edilmiştir. Nordhaus'tan sonra Hibbs (1977) geliştirdiği partizan model ile teoriye katkıda bulunmuştur. Bu iki çalışmanın devamında 1980 yılında Rasyonel beklentiler içeren PKD teorisi ortaya çıkmıştır. Alesina (1987) yaptığı çalışmada seçim sonuçlarında yaşanan belirsizlikler ve ücretlerin esnek olmamasını PKD teorisinin sonucu olarak kabul etmiştir. Tabellini ve Persson, Rogoff ve Sibert siyasi iktidar ve seçmenler arasında eksik bilgiden yararlanarak rasyonel fırsatçı PKD teorisini oluşturmuşlardır (Savaşan ve Dursun, 2006, s. 192).

Tablo 2. 1 Öncü politik devresel dalgalanmalar teorileri (Telatar, 2003)

	Fırsatçı	Partizan
Faydalanılabilir Phillips	Nordhaus (1975)	Hibbs (1977)
Eğrisine dayalı modeller	Lindbeck (1976)	
Rasyonel beklentileri	Cukierman ve Meltzer (1986)	
İçeren modeller	Rogoff ve Sibert (1988)	Alesina (1987)
	Rogoff (1990)	
	Persson ve Tabellini (1990)	

2.2.1. Geleneksel Fırsatçı Politik Konjonktürel Dalgalanma Teorileri

Politik konjonktür teorileri ilk olarak Kalecki tarafından dile getirilmiş olsada Nordhaus ve Lindbeck (fırsatçı politik konjonktürel dalgalanmalar teorisi) alanında çalışma yapan ilk kişilerdir (Erdoğan, 2004, s. 52). Nordhaus'un yaptığı çalışma ile popülerlik kazandığı varsayılan Geleneksel Fırsatçı Politik Konjonktür Dalgalanmalar (politik iş çevrimleri) teorisi, siyasi iktidarların seçimi yeniden kazanmak için ekonomiyi manipüle etmesi ve makro ekonomik araçlara müdahalesi ile politik konjonktür dalgalanmalarının ortaya çıkmasıdır (Altun, 2014, s. 49). Nordhaus'un geliştirmiş olduğu bu modelde ekonomideki dalgalanmalar belli varsayımlara dayanır: (I) Phillips eğrisi

geçerlidir. (II) model adaptif⁶ (uyarlamacı) beklentileri içerir. (III) seçmenler uzağı göremez (politik miyopluk). (IV) seçmenler rasyonel değildir. Bilgi asimetrisinden dolayı hata yapabilmektedirler. (V) Politikacılar partizan değil de fırsatçı davranış sergilerler. (VI) Seçim tarihleri dışsal olarak sabittir, ancak bazı modeller de içsel olabileceği de dile getirmiştir (Cebeci, 2019, s.1196). Tüm bu varsayımlar altında seçmenler siyasal iktidarların makro araçları kullanarak ekonomide meydana getirmiş olduğu suni canlanmanın bir karşılığı olarak seçimlerde tercihlerini iktidar partisinden yana kullanarak ödüllendirirler. Siyasal iktidarların izlemiş olduğu politika ile seçmenler tarafından ödüllendirilmesi kamu harcamaları ile seçimler arasında pozitif ve kuvvetli bir ilişki olduğunun göstergesidir (Altun, 2014, s. 49).

İktidar sahibi ya da ortağı olan partilerin seçim öncesi dönemde ekonomik araçlara müdahale ederek siyasal avantaj sağlama hedefi, muhalefet partilerinde seçimi kazanmaları takdirinde daha fazla kamu harcaması ve kişisel gelirden artış yaşanacağı yönünde vaatlerde bulunarak seçmenin tercihini etkilemeye çalışması ile kendini gösterir (Altun, 2014, s. 49).

Nordhaus'un fırsatçı politik konjonktürel dalgalanmalar modelinde iktidar partileri seçim öncesi ekonomide uygulamış oldukları genişletici yöndeki politikalarla seçimleri kazanma şansını arttırmaya çalışırlar. Siyasal iktidarların seçilme şansı geçmiş yıllardaki ekonomik performanslarından çok seçimden hemen önceki ekonomik performansına bağlıdır. Bu durum seçmenlerin politik olarak miyop olmasından kaynaklanır (Altun, 2014, s. 49).

Fırsatçı modele göre iktidar partilerinin temel amacı iktidarlarını kaybetmemektir ve bu yüzden partizan davranışlarda bulunmazlar. Kişisel çıkar peşinde koşan politikacılar gelecek seçimleri de kazanabilmek için iktisat politikası ile ekonomiyi manipüle etme çabası içine girerler. Seçmenlerin eksik bilgi sahibi ve miyop olması oy verirken

⁶ Adaptif beklentiler diğer bir ifadeyle "Uyarlayıcı bekleyişler", ekonomik birimlerin (hane-halkı, firmalar, devlet) gelecekle ilgili beklentilerini, geçmişe bakarak şekillendirmesidir.

politikacılar tarafından kolaylıkla aldatılmalarına sebep olur (Erdoğan, 2004, s.52-55). İktidarların popülaritesi seçmenlerin cari reel gelirine bağlıdır. Kramer'e göre seçmenlerin kişisel geliri diğer tüm ekonomik değişkenlerden çok daha önemlidir. Sabit bir reel gelire sahip olan bireyin enflasyon ve işsizlik üzerinde görülen dalgalanmalara duyarsızdır. Politikacılar yeniden seçilebilmek için kişisel gelirden meydana gelen azalmaları para ve maliye politikası araçlarını kullanarak kısa dönemli etkilerle seçmenlerin oy verme davranışını etkileyebilmektedir (Altun, 2014, s. 49-50). Nordhaus'un fırsatçı modeline göre iktisat politikası araçlarının hükümetlerin kontrolünde olması ekonomiyi manipüle etme ve politik konjonktür dalgalanmalarının ortaya çıkması açısından son derece önemlidir. Hükümetlerin seçim öncesi dönemlerde işsizlik ve enflasyonun baskı altına alınmaya çalışması ve ekonomiyi manipüle etmesi, seçim sonrası dönemde enflasyonda yaşanan artış bu artışı kontrol altına almak için uygulanan daraltıcı politikalar işsizlik oranlarında artış meydana getirir. Uygulanan politikalar, politikacılar ve seçmenlere kısa dönemde yarar sağlasada uzun dönemde enflasyon oranında beklenen düzeyin üzerinde seyretmesine sebep olur (Erdoğan, 2004, s. 56).

2.2.2. Partizan Politik Konjonktürel Dalgalanma Teorileri

2. Dünya savaşı sonrası dünyada Keynesyen ekonomik politikaların hâkim olması ile birlikte gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla para ve maliye politikası araçlarının aşırı şekilde kullanılması devletin ekonomik hayattaki varlığını arttırmıştır. Ekonominin işleyişi konusunda Keynesyen iktisadi politikaları kabul eden Hibbs (1977) yılında yaptığı çalışma ile geleneksel partizan model hakkında çalışma yapan ilk kişi olmuştur (Telatar, 2004, s. 413; Erdoğan, 2004, s. 61).

Hibbs 'in geleneksel partizan modeli çalışmasında politikacıların partizan davranışlar sergilediğini ve farklı ideolojik görüşü sahip olan politikacıların farklı politikaları olduğunu varsaymaktadır. Enflasyonla ve işsizlik arasında farklı noktaları tercih ettiklerini iddia etmektedir. (Telatar, 2004, s. 413; Erdoğan, 2004, s. 61). Geleneksel fırsatçı modelde siyasal iktidarların seçime kazanmak için izlemiş oldukları politikalar, partizan modelde ideoloji bir araç olmaktan çıkıp bir amaç haline getirmekte ve siyasal destekçisi olan seçmenlerin istediği politikaları tercih ettiğini varsaymaktadır

(Telatar, 2004, s.414). Partiler arasındaki farklı bakış açısı sol ve sağ partilerin iktidarları döneminde büyüme, işsizlik, enflasyon üzerinde farklı politikalar izlemesine yol açmaktadır. Sol eğilimli partilerin iktidarı döneminde düşük işsizlik ve yüksek büyüme oranlarına önem verilirken oluşan yüksek enflasyon ikinci planda kalmaktadır. Sağ eğilimli partilerin iktidarı döneminde düşük enflasyon birinci hedef politika iken işsizlik ikinci plana atılmaktadır (Telatar, 2004, s. 413; Erdoğan, 2004, s. 61-62). Sağ görüşlü partiler Keynesyen ekonomik politikalara karşı çıkıp denk bütçeye önem verip devlet müdahalesini istemezken, sol görüşlü partiler Keynesyen ekonomik politikalara ekonomik hayata müdahaleyi önemsemiştir (Erdoğan, 2004, s. 62). Sağ ya da sol eğilimli politikacıların vadetmiş olduğu politikaların uygulamada kendine yer bulabilmesinin birinci koşulu seçimi kazanmaktır. Bu sebepten ötürü partizan politikayı destekleyen politikacıların bile iktidarın dışında kalmaktansa iktidar olabilmek için fırsatçı güdülerle hareket ettikleri söylenebilir (Telatar, 2004, s. 414).

Hibbs (1977) yaptığı çalışma ile partizan politik konjonktürel dalgalanmalar teorisinin makroekonomik politikasına ilişkin değerlendirmeler bir bütün halinde şöyle sıralanabilir:

- **Objektif Ekonomik Koşullar:** Ekonomide işsizlik oranları ve enflasyon genel olarak yüksek seyretmektedir.
- **Kişisel Değerlendirmeler:** Yüksek gelire sahip bireyler enflasyonla, düşük gelir sahibi bireyler işsizlikle mücadele edilmesini isterler.
- **Siyasal Partilerin tercihleri:** Demokrasilerde siyasi partiler farklı seçmen gruplarına hitap ederler.
- **Makroekonomik Politikalar:** Siyasi partiler uygulamaya koyacakları makroekonomik politikaları; objektif koşullarla beraber bireysel öncelikleri de dikkate alarak oluştururlar (Erdoğan, 2004, s. 62-63).

Yapılan bu açıklamalarla beraber geleneksel partizan modelin varsayımları Phillips eğrisi özelinde şöyle açıklanabilir:

- Politikacılar homojen bir yapı sergilemezler partiler belirledikleri hedefler doğrultusunda seçmenlerinin tercihlerini karşılamaya çalışırlar. Sağ partiler

düşük enflasyon oranlarına önem verirken işsizlik ikinci planda tutulmuştur. Sol eğilimli partiler ise düşük işsizliğe önem verirken enflasyon ikinci planda tutulmuştur. Sağ ve sol partiler tabanındaki seçmen farklılıkları vardır. Sol partiler düşük ve orta gelir düzeyine sahip seçmen gruplarından oluşurken, sağ partiler yüksek gelir düzeyine sahip seçmen gruplarından oluşmaktadır. Bu fark partizan ve fırsatçı model arasında temel farkı ortaya koymaktadır.

- Enflasyon adaptif beklentileri içerir.
- Seçimler zaman olarak dışsal ve sabittir.
- Düşük gelir düzeyine sahip bireyler yüksek işsizlik, yüksek gelir düzeyine sahip bireyler yüksek enflasyon sorunundan etkilenirler.
- Ekonomi politikaları, işsizlik-enflasyon arasında farklı noktaları tercih eden sağ ve sol partiler adaptif beklentileri içeren Phillips eğrisi ile anlatılmaktadır.

Partizan modelin bu varsayımlar altında fırsatçı modeldeki siyasi partilerin homojen olduğu görüşü terk edilerek ideolojik olarak farklı görüşe sahip partilerin farklı görüşe sahip seçmenlerin temsilcisi olduğunu ortaya koymaktadır. İdeolojik olarak farklı düşünceleri benimseyen siyasi partilerin ekonomik önem sırasını Hibbs tablo 3 gibi sıralamıştır (Telatar, 2004, s. 414-415; Erdoğan, 2004, s.63-64).

Tablo 2. 2 *Gelişmiş sanayi ülkelerinde politikacıların makroekonomik hedeflerde öncelik sıralaması* (Erdoğan, 2004)

Sosyalist- İşçi	Merkez	Muhafazakâr
Tam istihdam	Fiyat istikrarı	Fiyat istikrarı
Gelir dağılımında adalet	Ekonomik büyüme	Dış ticaret dengesi
Ekonomik büyüme	Tam istihdam	Ekonomik büyüme
Fiyat istikrarı	Gelir dağılımında adalet	Tam istihdam
Dış ticaret dengesi	Dış ticaret dengesi	Gelir dağılımında adalet

Tablo 2. 2 veriler incelendiğinde makro araçlar farklı görüşleri benimseyen politikacıların makroekonomik politikalarında öncelik sırasının farklı olduğunu ortaya koymaktadır. Sol (sosyalist- işçi) eğilimli politikacıların birinci önceliği tam istihdam iken, merkez ve muhafazakâr (sağ) eğilimli politikacıların birinci önceliği fiyat istikrarı olmuştur. Diğer yandan sol (sosyalist-işçi) eğilimli politikacılar ile muhafazakâr politikacılar ekonomik büyüme öncelik sırasında birbirine benzemektedir (Erdoğan, 2004, s. 65).

Hibbs ‘in partizan modeli gelişmiş bir ekonomiye sahip sanayi ülkelerinde farklı ideolojik görüşe benimseyen politikacıların ekonomik tercihlerinden etkilenen makro ekonomik politikaların varlığını ileri sürmektedir (Erdoğan, 2004, s. 65).

2.2.3. Modern Rasyonel Fırsatçı Politik Konjonktürel Dalgalanma Teorileri

Modern rasyonel fırsatçı modelin, geleneksel fırsatçı ve partizan modelden temel farkı; politikacıların makro araçları kullanarak manipülatif davranışlarına karşı seçmenlerin rasyonel beklentiler içinde olmalarıdır. Rasyonel seçmen davranışı politikacıların makro araçları dilediği gibi manipüle etmesine kısıt oluşturmaktadır. Seçmenlerin rasyonel olması ve gelecek planlarını buna göre yapması politikacıların politik konjonktür devreleri yaratarak fırsatçı iktisat politikaları sergileyerek sistematik

olarak aldatılmalarına imkân vermez. Seçmenlerin rasyonel davranış sergilemesi hiç aldatılamayacakları anlamına gelmez bu varsayımda bile fırsatçı politik davranışlar gözlemlenmektedir (Erdoğan, 2004, s. 68). Politikacıların fırsatçı politik davranışlar sergilemesine sebep olan başlıca etmenler aşağıdaki gibi sıralanabilir (Belerais ve Santos, 2000, s. 124).

- Politikacı ve seçmen arasındaki eksik bilgi
- Rasyonel ihmalkarlık
- Seçmen tercihleri ve zamanlar arası kutuplaşma

2.2.3.1. Politikacı ile Seçmen Arasındaki Eksik Bilgi

Rasyonel fırsatçı modele göre bilgi asimetrisinden kaynaklı politikacılar kendi yeterlilik düzeylerini seçmenlerden daha fazla bilgiye sahip olarak görürler. Politikacılar bu asimetrik bilgiden yararlanarak yeterli olduğu göstermeye çabasıyla fırsatçı politik devreler meydana getirebilirler (Erdoğan, 2004, s. 69). Seçmenlerin rasyonel davranması ve politika yapıcılarının yeniden seçilme isteği politikacıların fırsatçı davranışlar sergileyerek politik devreler meydana getirmesi üzerinde bir kısıt oluşturmaktadır. Bu varsayımlar ışığında rasyonel model de seçmenlerin iktisadi verileri değerlendirerek politikacıları cezalandırdığı varsayılmaktadır (Erdoğan, 2004, s. 68; Cebeci, 2019, s. 1198).

Rasyonel modelin öngördüğü politik konjonktür devreleri uyarlayıcı bekleyişleri içeren Nordhausyen görüş taraftarlarından farklı olarak daha kısa süreli, etkisi daha düşük ve düzenli bir yapı sergilemektedir. Rasyonel model savunucularına göre rasyonel seçmenleri uzun süreli yanıltmak mümkün değildir. Rasyonel fırsatçı modelle alakalı çalışma yapan iktisatçılar arasında politikacıların yeterliliği ile ilgili farklı bakış açıları vardır. Bunlardan bazıları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Erdoğan, 2004, s. 69).

Rogoff ve Sibert (1988) göre rasyonel fırsatçı konjonktür devreleri asimetrik enformasyondan kaynaklandığını ortaya koyarken; Tabellini ve Person (1990) siyasal iktidarların seçmenlerin isteklerine uygun politikalar hayata geçirmeye çalışması seçimleri yeniden kazanıp iktidar olma isteğindendir. Seçmenlerin rasyonel olduğu

varsayılsada, politikacılar seçim öncesi dönemde yetkilerini lehlerine avantaj sağlayacak şekilde kullanarak iktisat politikalarını manipüle etmeye çalışırlar. Cukierman ve Meltzer (1986) yaptığı çalışmada siyasal iktidarların izlemiş olduğu politikalar sonucu oluşan parasal konjonktür devreleri üzerinde durmuşlardır. Para politikası uygulayıcıları cari dönemde para politikası hakkında gerekli bilgiye sahipken seçmenler eksik bilgi sahibidir. Seçmenlerin rasyonel beklentilere sahip olsada eksik bilgi sorunu ile karşı karşıyadır. Seçmenler para politikası uygulayıcılarının geçmiş dönem uygulamış olduğu para politikası verilerine bakarak karar verirler. Bu davranış politik dalgalanmalara sebep olur (Cebeci, 2019, s. 1199).

Alesina, Londregan ve Rosenthal'e göre politika uygulayıcılarının etkinsizlikten uzak durma ekonomik büyümeyi enflasyon meydana getirmeden sürdürme başarısıdır. Seçmenler siyasal iktidarların enflasyona sebep olmadan büyümeyi sürekli hale getirme yeteneklerinin var olup olmadığı bilgisine sahip olmamaları fırsatçı davranış sergilemelerini kolaylaştırır (Erdoğan, 2004, s. 70).

Politikacıların enflasyona sebep olmadan büyümeyi gerçekleştirme yeteneğine sahip olduğunun algılanamaması şu iki temel sebeptendir: İ) Siyasal iktidarların uygulamış olduğu politikalar etkisini belli bir süre geçtikten sonra etkisini gösterir. İİ) Dış etmenler diğer bir ifade ile dışsal şoklardan kaynaklanır. Dışsal şoklar seçmenlerin büyüme verilerini sağlıklı bir şekilde analiz etme şansını azaltır (Erdoğan, 2004, s. 70).

Rogoff yeterlilik kavramını kamusal malların üretimi aşamasında ortaya konan performans ile ifade etmiştir. Seçmenler ve politikacılar fayda maksimizasyonu ile hareket ettiği bir ortamda bile, siyasiler kamusal malların üretimde sahip olduğu bilgileri kullanarak seçim öncesi dönemde avantaj sağlamaya çalışırlar. Siyasal iktidarlar sahip olduğu bilgilerle seçim öncesi dönem de seçmenleri manipüle ederek yeterli olduğunu göstermek için uzun dönemli yatırım harcamaları yerine kısa dönemde etkisini gösterecek cari tüketim harcamalarını artırır (Erdoğan, 2004, s. 71). Yeterliliği kamusal malların üretiminde sergilenen performans ile açıklayan Rogoff' un modelinde iki temel unsur ön plana çıkar:

- Kamu harcamalarının bileşiminde yapılan değişim,
- En az girdi ile en yüksek çıktı elde etmek,

Hükümetlerin bilgi asimetrisinden kaynaklı seçim öncesi dönemde yatırım harcamaları yerine tüketim harcamalarını tercih etmesinin nedeni tüketim harcamalarının seçmenler tarafından izlenebilir olmasıdır. Uzun dönemli etkiler gösteren yatırım harcamalarının seçim dönemleri bağlantı kurmak oldukça zordur (Erdoğan, 2004, s. 71-72).

Politikacılar seçim dönemlerinde eksi bilgidен yararlanarak kamusal mal ve hizmet üretirken en az harcama ile çıktılarda optimum seviyeyi hedefler, vergi oranlarının minimum seviyede tutmak ve farklı maliye politikası araçları ile iktisat politikasına müdahale ederler. Rogoff' un rasyonel fırsatçı modele katkısı, rasyonel beklentilerin geçerliliği olduğu zamanlarda bile politikacıların mali araçları manipüle edebileceğini ileri sürmesidir (Erdoğan, 2004, s. 72).

Steib ve Streb siyasal iktidarların yeterli olduğunu gösterme çabasıyla vergi politikasından farklı olarak bütçe ve döviz kuru politikalarına da müdahale edebileceğini dile getirmiştir (Erdoğan, 2004, s.74).

2.2.3.2. Rasyonel İhmalkarlık

Rasyonel ihmalkarlık varsayımı bir bireyin almış olduğu kararın seçim sonuçlarına etki etmesinin çok düşük bir ihtimal olması nedeniyle uygulanan politikalar sonucu ortaya çıkan maliyetlere katlanmanın gerekli olmadığı zamanlarda ortaya çıkar. Seçmenlerin rasyonel ihmalkarlıkları sonucu politika uygulayıcılarının fırsatçı davranışlar sergilemesi kolaylaşır (Erdoğan, 2004, s. 75; Cebeci, 2019, s. 1199).

2.2.3.3. Seçmen Tercihlerinde Zamanlararası Kutuplaşma

Zamanlar arası kutuplaşma seçmenlerin tercihleri sonucu ortaya çıkan politik dalgalanmalara dikkat çekmiştir. İlk olarak Tabellini ve Alesina tarafından dile getirilen bu görüş, seçmenleri cari ve gelecek dönem seçmenleri diye ikiye ayırmaktadır. Kamu harcamaları bileşenlerinde ortaya çıkan uyuşmazlıklar, kamu borçlarının maksimum seviyeye çıkmasına yol açmaktadır. Maksimum seviyeye oluşan kamu borçları cari dönem seçmenleri tarafından geleceğe aktarılacak istenen bir mirastır. Politika uygulayıcılar cari

dönem seçmenlerinin bu isteğini de göz önüne alarak lehine avantaj sağlayacak politikalar uygulamaya koyar (Erdoğan, 2004, s. 76; Cebeci, 2019, s. 1199).

Politika uygulayıcıları borçlanma politikası ile birlikte para politikası araçlarını gelecek nesiller üzerinde yükümlülük altına sokacak şekilde kullanabilmektedir. Siyasal iktidarlar tarafından seçimlerin finanse etmenin en kolay yolu parasal genişlemedir. Parasal genişleme enflasyonunu tetikleyerek kalıcı iktisadi sorunlar meydana getirerek yüksek maliyetlere yol açabilir (Erdoğan, 2004, s. 76).

2.2.4. Modern Rasyonel Partizan Politik Konjonktürel Dalgalanma Teorileri

Rasyonel partizan teori politik dalgalanmaları içeren modern yaklaşımlardan bir diğeridir. Modern partizan teori, Hibbs 'in geleneksel partizan modeli ve oyun teorisinin uygulanması sonucu partizan teorinin temel varsayımlarını esas alarak Alesina tarafından (1987) ve Alesina ve Sachs (1988) yıllarında yapılan bireysel ve ortak çalışma(lar) sonucunda geliştirilmiştir (Telatar, 1998, s. 50; Genç ve Süloğlu, 2016, s. 75; Erdoğan, 2004, s. 76). Rasyonel partizan teorinin esas ortaya çıkış nedeni partizan politik davranışlar sergileyen politikacıların olduğu bir dünyada seçimlerin belirsizliğinin, beklentilerde de belirsizlik meydana getirmesi sonucudur (Telatar, 2004, s. 448). Rasyonel partizan teori olarak adlandırılan bu yeni yaklaşımın geleneksel partizan teoriden en önemli farkı rasyonel beklentilere sahip seçmenlerin olmasıdır (Telatar, 1998, s. 50). Fırsatçı yaklaşımda Alesina'nın modelinden farklı olarak üretim ve istihdam seviyelerindeki farklılık sürekli nitelik göstermekte ve hükümetlerin görev süresi boyunca fiilen artış göstermektedir. Rasyonel partizan yaklaşımda ise istihdam ve üretim seviyesindeki farklılıklar geçici nitelik taşımaktadır. Ortaya çıkan bu değişiklikler siyasal iktidarların değişiminden hemen sonra ortaya çıkması savunulmaktadır (Genç ve Süloğlu, 2016, s. 75). Chapell ve Keech yapmış olduğu ortak ampirik çalışmalar ile teoriye katkı sunmuşlardır (Erdoğan, 2004, s. 76).

Rasyonel partizan teorinin temel varsayımları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Erdoğan 2004, s. 77; Telatar, 2004, s. 450):

- Ekonomi beklentileri içeren Phillips eğrisi varsayımı geçerlidir.

- Rasyonel uyarlayıcı bekleyişler varsayımı geçerlidir.
- Seçim tarihleri dışsal olarak belirlenmektedir.
- Siyasal iktidarlar iktisat politikası uygulamalarına müdahale ederek toplam talep üzerinde meydana getirilen değişikliklerle enflasyonu kontrol etmektedir.
- Seçimlerde iktidar ve muhalefet olmak üzere en az iki parti vardır. Rasyonel seçmen varsayımından hareketle seçimlerde ideolojik olarak farklılıkların farkında olup, kendi ideolojilerine uygun adayları desteklerler.
- İdeolojik olarak homojen bir yapı sergilemeyen politika uygulayıcıları, kendi ideolojilerine en uygun politikaları uygularlar. Sol eğilimli partiler istihdam ve büyümeye önem verirken, sağ eğilimli partilerde enflasyon birinci önceliktir.
- Phillips eğrisi analizi ve rasyonel beklentilerin aynı anda geçerliliği çelişki olarak gözükebilir. Ancak rasyonel partizan yaklaşıma göre enflasyon, işsizlik ve hasıladaki değişkenlerinde meydana gelen değişimlerin etkisi sadece kısa sürelidir. Sayılan değişkenlerdeki kısa süreli sapmalar sürpriz seçim sonuçlarına bağlıdır.

Politik sistem içinde kolayca etkileme ve düzenleme özelliğine sahip makro iktisadi politikalar, iktidar partisinin yeniden seçilebilmek için kullandığı araçların başında yer almaktadır. İktidar partisi maliye ve para politikası araçlarını, amaçları doğrultusunda kullanarak ekonomiye ek kaynak aktararak seçim öncesinde oy oranlarını artırmak istemektedir.

2.3. Seçim Ekonomisi Politika Araçları

Seçim ekonomisinde yaygın olarak kullanılan para ve maliye politikası olmak üzere iki politika vardır. Maliye politikası araçları siyasal iktidarların doğrudan müdahale edebileceği araçlar iken, para politikası araçları dolaylı yollarla etki edebileceği araçlardır.

2.3.1. Seçim Ekonomisi Maliye Politikası Araçları

Seçmenler, siyasal tercihlerini belirlerken genellikle kısa dönemde iktidarların kendilerine nasıl fayda sağlayacağı beklentisi ile daha fazla kamusal mal ve hizmet

talebinde bulunurlar. Seçmenler fayda maksimizasyonu iktidarlar oy maksimizasyonu ile hareket etmesi sonucu ortaya çıkan, çıkar ilişkisi bütçenin hacminde genişlemeye sebep olmaktadır. Politikacılar maliye politikasının asimetrik özelliğinden faydalanarak, kamu harcamalarında artış, vergi afları, tarımsal destekleme politikaları, emeklilere yönelik harcamalar, memur maaşlarında artış, asgari ücret artışları, taşeron işçilerin kadroya alınması, ek göstergelerde artış vaadi ve öğrenci afları iktidarların hedeflerine ulaşmada kullanacakları seçim ekonomisinin maliye politikası araçları olarak gösterilebilir (Balyemez, 2018, s. 171).

Memur Maaş Zamları

Seçim öncesi dönemde, siyasal iktidarlar bütçe imkanlarını kullanarak hedef seçmen kitlesine yönelik harcamaları artırarak önemli ölçüde politik bütçe dalgalanmalarını yol açmaktadır. Kamuda çalışanların maaş ve ücretlerinde artış, özlük haklarında iyileştirmeler kamu bütçesi üzerinde sıçrama şeklinde artış yaparak yüksek enflasyon oranlarına sebep olmaktadır. Miyop olan seçmenler kısa süreli fayda sağlayan bu politik davranışlarla duyarlılık göstererek siyasal iktidarları ödüllенmektedir.

Asgari Ücret Artışları ve İşçi Ücretlerinde Yüksek Artışlar

Özellikle Türkiye gibi çalışanların büyük bir çoğunluğunun asgari ücretle çalıştığı ülkelerde seçim öncesi dönemde politikacılar için en önemli hedef kitle bu gruptur. Gerek iktidar partisi / partileri gerekse de muhalefet partileri seçim öncesi dönemde bu kitleye yönelik yüksek ücret artışları, vergi muafiyeti, elektrik ve doğalgaz faturalarının devlet tarafından sübvansе edilmesi, kamu işçilerine seyyanen zam ve yine öğrenci burslarında yapılan artışlar seçim ekonomisi davranışının en belirgin özelliğidir.

Emekli Maaşlarının Artırılması ve İkramiyeler

Seçim öncesi dönemde emekli aylıklarının yapılan zamlar yine açılan ekonomik paketlerde emeklilere dini bayramdan önce 1000 lira ikramiye ödenmesi ve bu ödemenin bütçe üzerine getirdiği yükü imar affı ve veri barışı yolu ile gelecek gelirlerden karşılanarak bütçe üzerindeki yükü hafifleterek ek yük oluşturmıyacak şeklindeki davranışlar. Politik konjonktür davranışına örnek olarak gösterilebilir.

Tarımsal Desteklemeler ve Yeni İş İmkanlarının Sunulması

2017 yılında 696 sayılı KHK ile “...*hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılanların sürekli işçi kadrolarına veya mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesine*” imkân tanınmış Bakan Sarıeroğlu 3 Nisan 2018 tarihli basın toplantısında yaklaşık olarak 900.000 üzerinde taşeron işçisine kadro güvencesi sağlanmıştır. Polis, hemşire, öğretmen ve din görevlilerine 3600 ek gösterge verileceği ve yaklaşık olarak bir buçuk milyon memurun ve memur emeklisinin gelirinde artış yaşanacağı seçim ekonomisi davranışlarında yapılan en popüler en bariz örneklerinden birisidir. KİT’ler ve belediyeler aracılığıyla ihtiyaç olmadığı halde oy avcılığı yeni kadroların istihdam edilmesi politik davranışların bir diğeridir (Balyemez 2018, s. 173).

Vergi Oranlarının Düşürülmesi Vergi Affı ve Vergi Alacaklarının Ertelenmesi

Maliye politikası seçim ekonomisi araçlarından bir diğeri kamu gelirleri daha dar anlamda vergilerdir. Bireylerin ekonomik davranışları üzerinde çok büyük etkisi bulunan vergiler bir finansman aracı olmanın ötesinde ekonomik, sosyal ve siyasal kararları etkilemek amacıyla da kullanılabilir. Bu doğrultuda vergilendirme ile ilgili alınan kararlar, seçim dönemlerinde maliye politikasının manipülasyonunda kendine yer bulmaktadır. Politik bütçe dalgalanmaları sürecinde vergilendirme ile akla ilk gelen vergi oranlarının düşürülmesi, akaryakıtta ÖTV düzenlemesi, SGK primlerinde erteleme, öğrenci bursları, gümrük ve çeşitli vergi alacakları ve çeşitli kanunlar uyarınca kesilen idari para cezalarının yapılandırılması, imar affı ve matrah artırımı; varlık barışı vergi oranlarında yapılan düzenlemeler daha çok seçim öncesi dönemde vergi reformu adı altında yapılan partizan düzenlemelerdir (Balyemez, 2018, s. 2018).

Kamu Harcamalarındaki Artışlar

Seçim öncesi dönem kamu harcamalarında yaşanan artışı siyasal iktidarlar kamufle etmek için, bütçe harcamalarının toplamında dikkat çekici harcamalardan kaçınılarak, yatırım, cari ve transfer harcamaları biri diğerine tercih edilerek kamuoyu manipüle edilmeye çalışılmaktadır. Kamu harcama bileşimde diğer olası bir değişim, kurumsal veya fonksiyonel harcama tercilerinde üzerinde kendini gösterebilmektedir. Sağlık, eğitim ve savunma gibi harcamaların fonksiyonel farklılıkları veya bakanlıklar ve

harcamacı kamu idareleri kendilerine verilen ödenekleri faydalarını artıracak tercihlerde kullanarak manipölasyon yaparak seçim dönemlerinde seçmenleri etkilemeye yönelik davranışlarıdır. Genel bütçe kapsamındaki idarelerin kendilerine tahsis edilen ödeneklerin yerel yönetimlere kaydırılması gibi davranışlar diğör bir politik bütçe davranışdır.

2.3.2. Seçim Ekonomisi Para Politikası Araçları

Yukarıda da bahsedildiğı üzere para politikası araçları siyasal iktidarların doğrudan müdahale edebileceğı türden araçlar değildir. Daha çok Merkez Bankası aracılığı ile kullandıkları politika araçlarıdır.

Faiz Oranlarının Artırılmaması

Seçim öncesi dönemde, Merkez Bankası, karşılık oranlarını değıştirerek, bankaların ellerindeki rezervleri (parasal tabanı) ve böylece banka sisteminin kaydi para genişlemesini etkileyebilir. Politika faiz oranlarında hükümet baskısıyla indirimine gidilmesi, açık piyasa işlemleri, bankaların likiditesinde ve piyasadaki para miktarında değışikliğe yol açar. Bankaların likiditesinde meydana gelen değışmeler kredi verilebilir fon hacmini ve kredi politikasını etkiler. Ayrıca, açık piyasa işlemleri piyasadaki denge faiz oranını etkilemektedir.

Para Arzı Artışları

Siyasal iktidarlar seçim atmosferine girildiğı dönemlerde vergi oranlarında indirim giderken, kamu harcamalarında hedef seçmen kitlesine yönelik giderlerin payını artırırlar. Kamu harcamalarında gözlemlenen bu artışın bütçe üzerine getirdiğı yük borçlanma ve parasal genişleme ile karşılanarak seçmenlerin tepkisini çekmeyecek ve etkisini gelecek dönemde gösterecek politikalar izlenir. Bu politikalardan en yaygın olanı demokrasinin ve Merkez Bankası bağımsızlığının gelişmediğı ölkelerde parasal genişleme olarak kendisini gösterir.

Kredi Genişlemesi

Merkez Bankasının kredi kolaylıkları veya reeskont kredileri, genellikle kısa vadeli ve farklı biçimlerde olup, kalitesi yüksek finansal varlıkların (hazine bonusu, hazine kefaletini haiz bonoları ve ticari senetler) iskonto edilmesi şeklinde

kullanılmaktadır. Seçim öncesi dönemde özellikle tüketici kredileri, konut kredileri, taşıt kredileri, Merkez Bankası aracılığıyla ihracat kredileri, ihracatçılara vergi teşvikleri siyasal iktidarların uyguladıkları politikalar. Talep yönlü bu politikalar seçmenin tüketim malları ve ithal mal talebini artırırken, cari açığın artmasına sebep olmaktadır. Açık piyasa işlemleri, reeskont krediler ve zorunlu karşılık oranları, seçim ekonomisi zamanlarında siyasal iktidarların amaçları doğrultusunda kullandığı temel para politikası araçlarıdır.

Seçim ekonomisinin politika araçları az ya da çok bütün ülkelerde uygulanan bir yaklaşımdır. Bu uygulamalar demokrasinin geliştiği, şeffaflığın, hesap verilebilirliğin arttığı ekonomilerde düşük düzeyde kalırken, demokrasinin fazla gelişmediği, şeffaflığın, hesap verilebilirliğin azaldığı ekonomilerde oldukça fazla yer tutmaktadır (Eğilmez, 2018, s. 1).

2.4. Seçim Ekonomisi Politika Uygulamalarının Sonuçları

Seçim ekonomisi uygulamalarının, ekonomi üzerinde kısa ve uzun dönem olarak iki etkisi vardır. Kısa dönem etkilerinde ekonomide suni iyileşmeler gözlemlenirken, tüm aktörler karlı çıkmaktadır. Uzun dönemde ise ekonomide ortaya çıkan sorunlarla başta enflasyon ve bütçe açıklarına bırakarak çeşitli sosyal ve ekonomik sorunlar meydana getirmektedir.

Kısa Dönem Etkileri

Seçim ekonomisi uygulamalarının kendini gösterdiği zamanlarda yürütülen politikaların ekonomik hayatta meydana getirdiği olumsuz etkileri gidermek için uygulanan politikalar kısa dönemde kendini göstermektedir. Seçim öncesi ekonomiye müdahale aracı olarak kullanılan işçi ücretlerindeki artış, memur maaşlarına yapılan zamlar, tarımsal ürünlere verilen yüksek desteklemeler, para arzı artışları, kredi genişlemesi, transfer harcamaları gibi birtakım para ve maliye politikası araçlarıdır.

Seçim öncesi uygulanan bu genişletici politikalar seçim dönemi sonunda fiyat artışları, vergi oranlarındaki artışlar, faiz artırımı, kredi daralmaları ile ekonomide istikrarsızlıklar görülebilmektedir. Seçim öncesi uygulamalar nedeniyle ekonomik

dengelerde bozulmalar meydana gelmişse seçim sonrası daraltıcı ekonomik politikalara müracaat edilebilmektedir.

Kısa dönemde oy potansiyelini artırma yönelik uygulanan ekonomik politikalar, transfer harcamaları, verimsiz gösterişli yatırımlar, kamu harcamaları seçim ekonomisi politikalarının amacını ortaya koymaktadır. Ekonomik dengelerin bozulduğu bu ortamda, refahta ve gelir dağılımında gözlemlenen iyileşmeler gibi durumlar kısa dönemli etkilidir.

Uzun Dönem Etkileri

Seçim ekonomisi uygulamaları, ekonomide kısa dönemde karşılaşılan kaynak yaratmada sıkıntısı, uzun dönemde artan enflasyon ve kamu harcamaları sonucu yerini bütçe açıklarına bırakmaktadır. Genişletici yönde uygulanan politikaların meydana getirdiği oluşan etkileri ortadan kaldırmak için istikrar yöntemini tercih ederler. Buna bağlı olarak kamu harcamaları, krediler, para arzı, enflasyon ve sübvansiyonlar gibi araçların kullanılması siyasal konjonktürü meydana getirmektedir. Bu dönemde, ekonomik kurallar değil, seçmenler ve siyasal iktidarlar arasında kurulan kazanç ilişkileri ile siyasal iktidarları seçimden sonra farklı politika izlemeleri etkili olmaktadır (Cillov ve Haluk, 1884, s. 3'den aktaran Saraç, 2005, s. 75). Seçim dönemi sona erdiğinde siyasilerin izlediği politika değişikliği ile vergi oranlarında artış, kredi daralmaları, kamu harcamalarında azalma, para arzının kısılması şeklinde gözükmemektedir.

Politik hedefler doğrultusunda hareket eden siyasal iktidarların izlediği politikalar uzun dönemde vergi gelirlerinde artış olmadan kamunun borçlanma gereksiniminin artması, kamu giderlerinde yaşanan artış ekonomik problemlerin sebebi olmaktadır. Yaşanan bu sorunlar neticesinde iç borçlanmaya başvurmak faiz ve enflasyon oranlarında artış. Bu durum bütçe üzerinde yüksek faiz yükü meydana getirmektedir.

Siyasilerin seçim dönemlerinde ekonomik kaynakları oy potansiyelini artırmak için kendi seçmen tabanı lehine harcaması sonucunda sürekli olan bir kaynaktan değil de bir defalık olan gelir artışları seçim sonrasında vergi artışları vb. yollarla tekrar seçmenden alınır. Seçmenler politik olarak miyop oldukları için çoğu zaman bunu hissedemezler. Uzun dönemde kaynak sorunu yaşayan iktidarlar sıkı para ve maliye politikaları uygulamaları gündeme alabilmektedir. Uygulanan sıkı politikaların etkileri uzun dönemde

kendini göstermektedir. Diğer bir deyişle, uzun dönemde, artık ekonomide istikrarsızlıkların oluştuğu, büyüme hızı, istihdam ve gelir dağılımının olumsuz etkilendiği bir ortam oluşabilmektedir (Tuncer ve Baran, 1996, s. 18'den aktaran Saraç, 2005, s. 76). Siyasal konjonktür dalgalanmaları kuramı bağlamında çözümleme yapılan seçim ekonomisi uygulamaları türlü makro iktisadi değişkenlerde değişikliğe sebep olması ile Türkiye ekonomisi açısından da olumsuz etkiler meydana getirmektedir.

2.4.1. Ekonominin Seçim Öncesi Görünümü

Seçim ekonomisi uygulamaları siyasal iktidarların seçim öncesi dönemde ekonomiye genişletici yönde para ve maliye politikası araçları ile müdahale ederek yapay bir rahatlama oluşturan uygulamalardır. 1970'li yıllardan itibaren ağırlık kazanan seçim öncesi dönemlerde siyasal iktidarların seçimi tekrardan kazanabilmek ve elde ettiği üstünlüğü kaybetmemek için ekonomik araçların genişletici yönde teşvikiyle kendini gösterir.

Genişletici maliye politikası araçlarıyla kamu harcamalarının artırılması, vergilerde indirim, vergi affı, vergi ertelemeleri, imar barışı, kamuda istihdam, transfer harcamalarında artış, kit ürünlerinde fiyat artışlarına gidilmemesi, memur maaşlarına yapılan zamlar, asgari ücrette artış, tarımsal desteklemeler gibi maliye politikası araçlarıyla oluşturulan kısa süreli ekonomik iyileşmelerle oy oranlarını artırılabilmektedirler.

Seçim öncesi dönemlerinde genişletici yönde uygulanan diğer bir politika para politikasıdır. Merkez Bankası aracılığıyla kullanılan para politikası araçları, Merkez Bankaları'nın bağımsızlık ölçütleri, yani devlete bağımlılık dereceleri, Merkez Bankası'nın genişletici para politikası araçlarını seçim dönemlerinde hükümetin lehine kullanma durumunu da belirlemektedir (Kuşat ve Dolmacı, 2011, s. 140). Para arzında artış, kredi genişlemesi, faiz oranlarında indirim, yüksek enflasyona rağmen faizlerin artırılmaması gibi uygulamalarda para politikası uygulamalarıdır.

Genişletici yönde uygulanan para ve maliye politikası kısa süreli ekonomik canlanmaya sebep olur. Politik ekonomi sonucunda işsizlikte azalma, faiz oranlarında

düşme, artan bütçe açığı, artan cari açık manipüle edilerek yapay bir büyüme oluşturarak siyasal iktidarların oy oranında artış meydana getirir.

Siyasal iktidarların politik kaygılarla uygulamaya koyduğu programlar hükümetlere fayda sağlarken, uzun dönemde ülke ekonomisine büyük zararlar vermektedir. Artan bütçe açıkları sürdürülemez borç sarmalı, cari açık, yüksek enflasyon oranları, suni büyüme, işsizlik oranlarında artış ve kredi faiz oranlarında artış ülkenin risk primini artırarak makro ekonomik dengelerde bozulmalara sebep olmaktadır.

2.4.2. Ekonominin Seçim Sonrası Görünümü

Seçim öncesi politik konjonktürde genişletici yönde uygulanan para ve maliye politikaları ile oluşturulan kısa dönemli yapay iyileşmelerle canlanan ekonomi seçim sonrası uzun dönemde, seçim öncesi artış gösteren kamu harcamalarının sebep olduğu bütçe açıklarının finansman sorunu ile karşı karşıya kalmaktadır.

Oluşan bütçe açıklarını gidermek için vergi oranlarında artış, ertelenen fiyat artışları gerçekleşmesi (enflasyonda artışa sebep olur), kit ürünlerine yapılan zamlar ile birlikte, para arzında kısıntıya gidilir, faiz oranlarında artış gerçekleşir, ek vergiler, tarımsal desteklemelerin alınamaması, sebebiyle seçim öncesinde kurulan yeni il ve ilçelerin altyapı ve hizmetlerinin karşılanması askıya alınabilir, çalışan kesimin ücret artışları durdurulabilir, kamuda yeni istihdam olanaklarının azaltılması yoluna gidilebilir(Kamu harcamalarının azaltılmasına çalışılır). Genel seçimler büyük bir maliyet olarak ekonomiye yansımaktadır(www.mehmetnaciefe.com).

Politik konjonktür dönemlerinde hükümetler oy oranlarını artırmaya yönelik uygulamaları sonucunda kısa süreli ivme kazanan ekonomi uzun dönemde yüksek enflasyon, borçlanma, bütçe açıkları, kaynak dağılımında bozulmalar meydana getirmektedir. Seçmenlerin miyop olması sonucunda yürütülen bu politikalar aynı zamanda kamu menfaati için kullanılması gereken yetkilerin saptırılmasına yol açmaktadır. Kamu yararının saptırılması durumunda ise kamu yönetiminde yozlaşma olgusu ortaya çıkmakta ve yolsuzluklara açık bir ortam yapısı meydana gelmektedir (Özsemerci, 2005, s. 7).

2.5. Dünyada ve Kamu Mali Yönetiminde Mali Kuralların Ortaya Çıkışı

Sosyal devlet anlayışıyla birlikte birçok ülkede (başta gelişmiş ülkeler olmak üzere) kamu kesiminin ekonomik yapı içindeki payının artması bütçe içinde esnek olmayan harcamalarda artış yaşanmasına sebep olmuştur. Yaşanan bu artışları karşılayacak ek kaynak ihtiyacının oluşturulmasında uygulamaya konulacak yeni mali kuralların önem kazanacağı düşüncesi ön plana çıkmıştır (Aras, 2011, s. 102). Sürdürülebilir bir kamu mali yönetimi ve istikrar içinde genişleyen bir ekonomik yapıya kavuşmak amacıyla 1980’li yıllardan sonra başta gelişmiş ülkeler olmak üzere, ülkelerin mali sisteminin içinde kendisine yer bulmuştur (Kaya, 2010, s.17).

Bu doğrultuda geniş bir uygulama alanı bulan mali kurallar 1986 yılında ABD’de Gramm-Rudman-Hollings sistemi, 1993 yılında AB’de uygulamaya konulan Maastricht Kriterleri, 1998 yılında İngiltere’de uygulamaya konulan Mali İstikrar Yasası, 1994 yılında Yeni Zelanda’da hayata geçirilen Mali Sorumluluk Yasası öncü kurallardandır (Kaya, 2010, s. 18). Mali disiplini sağlamak yasal olarak 1990’lı yıllarda ortaya konulmuş olsada kökleri çok daha eskiye dayanmaktadır. Politikacıların iktidar olma kaygısıyla ilan edilmiş programlardan vazgeçerek nüfuz etme gücünü elinde bulundurma amacıyla bu kuralların ihlali önemli ölçüde maruz görülmüştür. Keynesyen iktisadın hâkim olmasıyla birlikte başta gelişmiş ülkeler olmak üzere birçok ülke açık bütçe politikası izlemeye başlamıştır. 1980’li yıllara gelindiğinde iradi maliye politikasına dayanan açık bütçe politikalarının sürdürülemez bir borç sarmalına sürüklediği düşüncesiyle, mali disiplin yeniden gündeme gelmiştir (Bozgeyik, 2013, s. 99).

Kamu maliyesi alanında üzerinde en fazla durulan konuların başında bütçe denkleğinin sağlanması yer almaktadır. Bütçe dengesi kamu maliyesi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu önem tarihin en eski dönemlerinden beri yer almaktadır. Örneğin M.T. Cicero MÖ. 63’teki bir söyleminde “bütçenin denk olması, hazinenin yeniden doldurulması ve devlet borçlarının azaltılması” gerektiğini ifade etmiştir (Kopits, 2001, s. 3). Geçmiş oldukça eskilere dayanan mali kurallar yaklaşık olarak yarım asırdır yasal zeminde kendisine yer bulmuştur (Günaydın ve Eser, 2009, s. 64).

Anayasa, kanun ve diğer düzenleyici kurallarla mali disiplini sağlama girişimleri farklı kademelerde uzunca yıllardır devam etmektedir. Bu doğrultuda süreç 3 döneme ayrılabilir (Bozgeyik, 2013, s.99).

“İlk dönemde, bazı federal sistemlerde federe devletler ulusal hükümeti iflastan kurtarma müdahalesine ihtiyaç duymadan sermaye harcamalarının finansmanını piyasadan karşılayabilme amacıyla altın kuralı benimsemişlerdir. Bu kural çerçevesinde, 19’uncu yüzyılın ortalarından itibaren Amerika’daki pek çok eyalet ve 1920’lerden sonra İsviçre’deki bazı kantonlar bütçe dengesi kuralını benimsemişlerdir.

İkinci Dünya Savaşından sonrasını kapsayan ikinci dönemde, bazı sanayi ülkeleri (Almanya, İtalya, Japonya ve Hollanda) parasal reformları takiben istikrar programlarını destekleyen denk bütçe kurallarını yürürlüğe koymuşlardır. Bunların çoğu “altın kural” tipindedir. Yerel kaynaklardan (özellikle Merkez Bankaları) bütçe açığının finanse edilmesine limit getiren veya yasaklayan diğer kurallar 1960’larda bazı gelişmekte olan ülkelerde kabul edilmiştir.

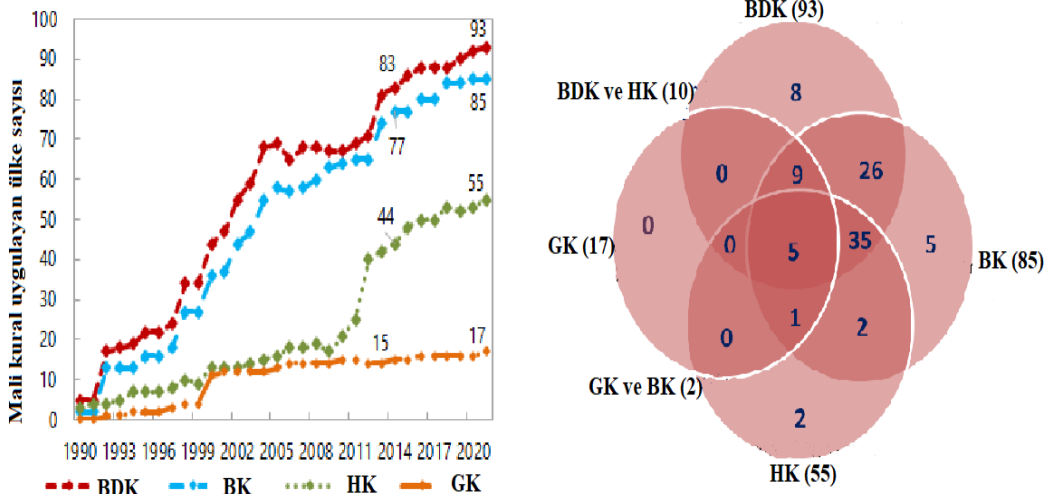
Üçüncü dönem, Yeni Zelanda’nın 1994’te kabul ettiği “Mali Sorumluluk Kanunu” ile başlamıştır. Bu yeni dönemde, artan sayıda sanayi ve yükselen piyasa ekonomisi mali kuralları kabul etmeye başlamıştır. Bu kurallar devletin çeşitli düzeylerinde benimsenen denk bütçe kuralları, borçlanma ve harcama limitleri biçiminde olabilmektedir. Bu dönemdeki mevcut kuralların ortak özelliği; “hesap verebilirlik, güncel ve düzenle raporlama zorunluluğu ve orta vadeli makro bütçe çerçevesi” gibi daha fazla şeffaflık standartları içermeleridir. Tüm bu unsurlar, genellikle hesap verme zorunluluğunun da yer aldığı, kapsamlı kanunlarda ve uluslararası anlaşmalarda yer almaktadır.”

Mali kurallar planlama ve uygulama açısından büyük bir önem sahiptir. Yaklaşık olarak 30 yılı aşkın süredir pek çok ülke de çeşitli mali kuralları kabul edilmiştir. Örneğin, Avrupa Komisyonu (2006) yaptığı bir çalışmada 1990-2005 döneminde farklı iktidar seviyelerinde 60 sayısal mali kuralın yürürlükte olduğunu tespit etmiştir. Ayrıca, son 30 yıl da mali kuralları hem sayı hem de her ülkede kapsanan genel yönetimin payı açısından istikrarlı bir şekilde artmıştır (IMF, 2007, s.17).

Maliye politikası kuralları hem dizayn hem de pratikte farklılık gösterir. Kopits (2001) Avusturalya, Kanada, Yeni Zelanda ve Birleşik Krallık şeffaflığa birincil önem verirken, Avrupa Birliği, Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Peru ve İsviçre ile Hindistan’ın önerileri, performans göstergeleri için sayısal referans değerlerine dayanmaktadır. Güçlü alt-ulusal özerkliğe sahip federal sistemlerde, kuralları bazen yalnızca merkezi hükümet tarafından üstlenilir (örneğin Arjantin, Hindistan’ın önerileri); diğer federal sistemlerde, potansiyel kurtarma paketleri ve mali yanlış davranışların yargı bölgelerine yayılmasıyla ilgili endişelerle, kuralları her hükümet düzeyinde koordineli bir şekilde (örneğin Brezilya, Avrupa Birliği) empoze edilir (Binay, 2003, s. 246).

Mali performans kapsamı ve göstergeleri de ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Örneğin AB ve Yeni Zelanda'da bütçe kuralları genel yönetimi kapsarken; Peru ve Arjantin'de ulusal hükümeti kapsar, Brezilya ve Almanya'da ise hem ulusal hem de yerel yönetimleri kapsamaktadır. Yine bu kapsamda Brezilya, Kanada İsviçre ve ABD'de cari açığa GSYH'ya oransal olarak sınırlamalar getirilirken, Arjantin, Peru ve ABD'de genel dengeye GSYH'ya orantılı olarak sınırlamalar getirilmektedir (Binay, 2003, s. 246).

Brezilya, Yeni Zelanda, Şili, İngiltere, İsviçre ABD ve İsrail gibi ülkelerde bireysel uygulamaların yanı sıra AB'nin tamamını içine alan kapsamlı kurallar da uygulanmaktadır. Avrupa birliğine üye ülkelerin taraf olduğu "İstikrar ve Büyüme Pakti" şimdiye kadar yapılmış en kapsamlı mali kurallar bütünüdür. AB'nin mali anayasası olarak kabul edilen Maastricht Kriterlerinin bir kısmını da içine alan bu kurallar, parasal birlik ülkeleri için yaptırım içerdiği için mali kuralların yaptırıma bağlanan ilk örneğidir (Kalkan, 2007, s. 4).



BDK: Bütçe Dengesi Kuralı, **BK:** Borçlanma Kuralı, **HC:** Harcama Kuralı, **GK:** Gelir Kuralı

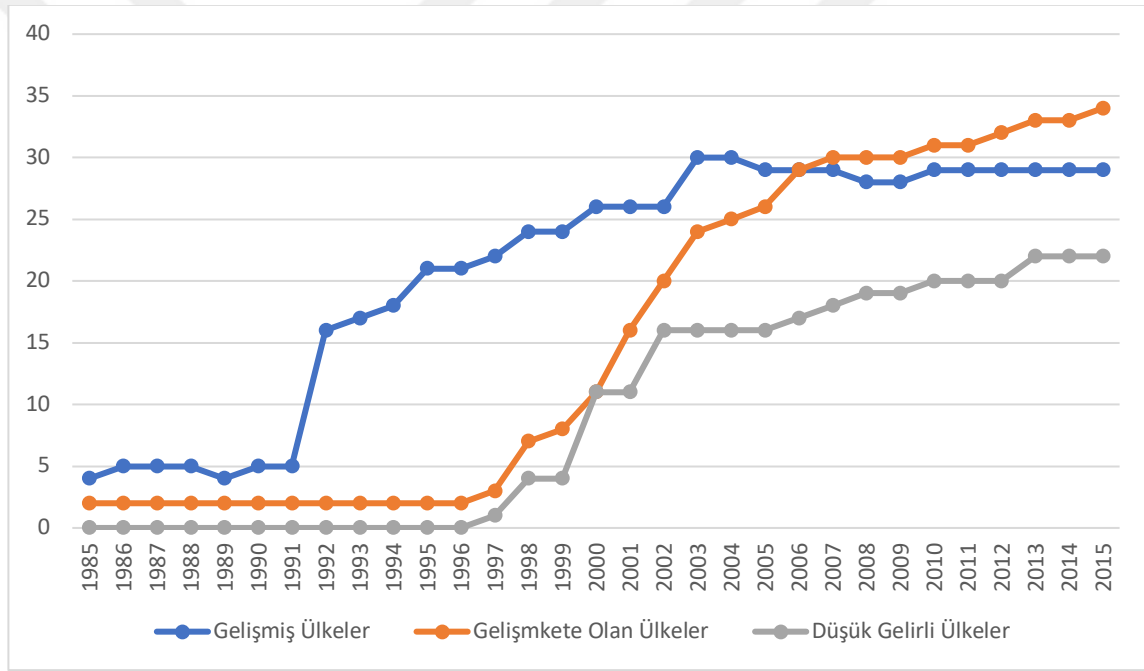
Şekil 2. 1 Mali kural türlerine göre uygulama sayıları (Davoodi vd., 2022)

Şekil 2. 1 bize yıllar içinde oluşan mali kuralların kategorisine göre gelişimini göstermektedir. Bütçe dengesi ve borçlanma en sık başvuru alan mali kurallardır. Bununla beraber iki ya da daha fazla kuralın uygulanması, tek kuralların uygulanmasına göre daha fazla tercih edilen bir yöntemdir. Bütçe dengesi, borçlanma ve harcama kurallarından oluşan mali kurallar setinin, gelir üzerindeki kontrolünün nispi zayıf olması ve bu üç göstergenin doğal bağından ötürü 35 ülke tarafından kullanılmaktadır. Gelirler kuralları ise en az tercih edilen mali kurallar olup bu kuralı uygulayan ülke bulunmamaktadır. Gelirler kuralları tek bir kural setinin bileşeni olarak tercih edilmemektedir. 5 ülkede ise mali kuralların 4 türünü de aynı anda uygulandığı gözükmemektedir (Yusufoğlu, 2022, s. 202).

Tablo 2. 3 Belirli ülkelerde mali kural uygulamaları ve yasal dayanaklar (Alçin Şahintürk ve Akyol Bulut, 2019)

Ülkeler	Kural Türleri/ Yıl	Yasal Dayanak	Kapsamı	Yasal Zorlama Prosedürü	Kaçış Hükümleri
Avusturya	Bütçe Dengesi Kuralı/1999	Yasal	Genel yönetim	Var	Yok
Belçika	Gelirler Kuralı/1992 Harcama Kuralı/1993 Bütçe Dengesi Kuralı/2013	Koalisyon Anlaşması	Merkezi yönetim Merkezi yönetim Genel yönetim	Vay	Yok
Danimarka	Harcama Kuralı/2014 Harcama Kuralı/1994/2007/2009/2014 Gelirler Kuralı/2001-2011 Bütçe Dengesi Kuralı/2014 Bütçe Dengesi Kuralı/1992	Anayasal Politik Bağlılık Politik Bağlılık Anayasal Politik Bağlılık	Genel Yönetim Genel Yönetim Genel Yönetim Genel Yönetim Genel Yönetim	Yok Yok Yok Yok Var Yok	Var Yok Yok Var Var Yok
Finlandiya	Borç Kuralı/2011 Harcama Kuralı/2003 Bütçe Dengesi Kuralı/2012	Koalisyon Anlaşması Koalisyon Anlaşması Koalisyon Anlaşması	Merkezi Yönetim	Yok Yok Yok	Yok Yok Var (2013)
Fransa	Gelirler Kuralı/2011 Harcama Kuralı/2003 Bütçe Dengesi Kuralı/2012	Yasa Anayasal Yasal (2011) Yasal	Merkez, Yönetim ve Sosyal Sigorta Merkezi Yönetim ve Sosyal Sigorta Merkezi Yönetim ve Sosyal Sigorta Genel Yönetim	Yok Yok Yok Var	Yok Yok Yok Var
Almanya	Bütçe Dengesi/1961-2011 Harcama Kuralı 1982	Anayasal Politik Bağlılık	Merkezi Yönetim Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler	Var (2011) Yok	Var Yok
Yunanistan	Harcama Kuralı 2011 Bütçe dengesi Kuralı	Yasal Yasal	Merkezi Yönetim Genel Yönetim	Yok Var	Yok Var
İtalya	Bütçe Dengesi Kuralı/2014	Anayasal	Genel Yönetim	Yok	Yok
Japonya	Harcama Kuralı/2006/2010/2012 Bütçe Dengesi Kuralı/1947/1988	Politik Bağlılık Yasal	Merkezi Yönetim Merkezi Yönetim	Yok Yok	Yok Yok
Hollanda	Harcama Kuralı/1994 Gelir Kuralı/1994 Bütçe Dengesi Kuralı/2014	Koalisyon Anlaşması Koalisyon Anlaşması Yasal	Genel yönetim Genel yönetim Genel Yönetim	Var Var Var	Yok Yok Yok
Portekiz	Bütçe Dengesi Kuralı/2015	Yasal	Genel Yönetim	Var	Var
Slovakya	Borç Kuralı/2012 Bütçe Dengesi Kuralı/2013	Anayasal Yasal	Genel Yönetim Genel Yönetim	Var Var	Var Var
Birleşik Krallık	Bütçe Dengesi Kuralı/1997/2009/2010/2015 Borç Kuralı/1997/2009/2010	Yasal Yasal	Kamu Sektörü Kamu Sektörü	Yok Yok	Yok Yok
ABD	Harcama Kuralı/1990/2011 Bütçe Dengesi Kuralı/1986	Yasal Yasal	Merkezi Yönetim Merkezi Yönetim	Var Var	Yok Yok

Tablo 2.3'teki veriler incelendiğinde AB'ye üye ülkelerin bir kısmı ağırlıklı olarak Maastricht Kriterlerine uygun yasal düzenlemelerle kendi mali kurallarını oluşturmuşlardır. Yapılan düzenlemeler genellikle bütçe ve harcama kriterlerinden oluşmaktadır. Almanya dışındaki ülkeler de 1990'lı ve 2000'li yıllara gelene kadar yasal bir uygulamaya rastlanmamaktadır. Bütçe kuralı ile 1969 yılında mali kural uygulamasını anayasal hüküm altına alan ilk ülke Almanya olmuştur (Alçın Şahintürk ve Akyol Bulut, 2019, s.420).



Grafik 2. 1 Mali kuralların gelişimi

Kaynak: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/reference>.

IMF mali kurallarla alakalı tüm dünyadaki en yaygın veri setine sahip uluslararası örgüttür. Dünyadaki bütün resmi uygulamaları derleyen IMF verilerine göre 1985-2015 yılları arasında 96 ülke de mali kurallar uygulanmıştır. Grafik 2.1 incelendiğinde mali kuralları uygulayan ülkelerin gelişimi ve gelişmiş ülkelerde mali kuralların daha erken uygulanmaya başlandığı görülmektedir. 1990'lı yılların başı ile beraber gelişmiş ülkelerde

mali kural uygulayan ülke sayısı belirgin bir şekilde artarken, 1995 ve sonrası dönemde gelişmekte olan ülke gruplarının da yaygın olarak kullanılmaya başlandığı görülmektedir. AB'nin 1992 yılında uygulamaya geçirdiği Maastricht Kriterleri gelişmiş ülkelerde mali kuralları uygulayan ülke sayısı hızlı bir artış yaşanmasına sebep olmuştur. Öte yandan 1990 yıllarda yaşanan krizler neticesinde birçok gelişmekte olan ülkenin mali yapısı bozulmuş ve köklü değişikliklere ihtiyaç olduğu ortaya çıkmıştır (Karayazı, 2021, s. 65-66). Başta Meksika'da yaşanan "Tekila Krizi" izleyen dönemde diğer Latin Amerika ülkelerine sıçraması; devamında yaşanan Asya Krizi ve takip eden dönemlerde (1998) Rusya, (1999) Brezilya, (2000-2001) Türkiye ve (2002) Arjantin'de yaşanan krizler IMF'in mali istikrar odaklı Stand-by programının bahsi geçen ülkelerde uygulamaya geçmesine neden olmuştur (Saygılıoğlu ve Erduran, 2012, s. 30-31).

Son 20 yıllık dönem incelendiğinde dünya çapında 105 ülke en az 1 mali kuralı benimsemiştir. Gelişmiş ülkeler mali kuralların benimsenmesine öncülük etmişlerdir (Davoodi, vd. 2022, 6-7). Mali kuralları uygulayan ülke sayısı artarken, uygulamaya konan kuralların niteliği ve kapsamı ile kuralları benimseyen ülke profilinde değişim meydana gelmiştir. Bu gelişmeye paralel olarak ülke başına ortalama kural miktarında da artış yaşanmıştır (Yusufoğlu, 2022, s. 201).

2.5.1. Mali Kuralların Mali Performansa Etkileri

Mali istikrar kurallarının, pratikte hayata geçirilen kural biçimi ve dizaynına ilişkili olarak; bütçe açıkları, borçlanmanın sürdürülebilirliği, iktisadi istikrar ve kamu kesiminin büyüklüğü üzerinde doğrudan ve dolaylı olarak pozitif veya negatif etkiler meydana getirebilmektedir (European Commission, 2006, s.151 IMF; 2009, s. 6; Schuknecht vd., 2012, s.8; Yusufoğlu, 2022, s. 204). Bu sebeple hayat geçirilecek öncelikli kuralların üzerinde önemle durulması gereken bir olmaktadır. Örneğin, genel bütçe dengesi veya birincil bütçe dengesi ya da borç yükü üzerine nitelendirilecek olan bir mali kural, borçların sürdürülebilirliğini sağlarken ekonomik devamlılığı negatif şekilde etkileyebilir. Benzer bir davranış kamu kesiminin ekonomik yapı içindeki hacmini kontrol etmeye yönelik bir gelir kuralları, ekonomik istikrar ve borçların sürdürülebilirliğini olumsuz yönde etkileyebilir. Tablo 4'te mali kuralların temel ekonomik hedefler üzerindeki etkisi gösterilmiştir (Yusufoğlu, 2022, s. 204).

Mali istikrar kuralları ile ilgili yapılmış birçok ampirik çalışma bulunmaktadır. Çalışmaların bazıları mali kurallar ve mali göstergelerdeki iyileşmeler arasındaki korelasyonu gösterecek kurumsal değişkenlerle mali performans çıktıları arasındaki nedenselliğin yönünü tespit etmek çok zordur.

“Bu durum mali kurallara sahip ülkelerin, mali ihtiyatlılık tercihi gibi maliye politikasını destekleyen, gözlemlenen veya gözlemlenmeyen özelliklere sahip olabilmeleri, ekonomik, kriz dönemlerinde ya da konsolidasyon dönemlerinden sonra kazanımları korumak için mali kurallar benimseyerek ters nedensellik oluşturabilmeleri ve içsellik sorunun ölçümleri saptırmasından ileri gelebilmektedir” (Yusufoğlu, 2022, s, 205).

Yapılan çalışmalarda tanımlamada kullanılan stratejinin iyileşmesiyle beraber katsayılar istatistiksel olarak anlamlılığını kaybetme trendine girmektedir. Diğer bir ifadeyle içsellik problemi uygun bir biçimde kontrol edildiğinde, mali kurallar mali denge üzerinde istatistiksel olarak manidar bir etkisi olmamaktadır (Yusufoğlu, 2022, 205). Diğer yandan ortaya çıkan bu etkiler homojen bir yapı sergilemeyerek konjonktüre ve ülkeye bağlı olarak farklı olarak kendini göstermektedir (Eyraud vd., 2018, s. 83). Farklı zamanlarda yapılmış olan çalışmalardan derlenen bir özet aşağıdaki Tablo 2.4’te yer almaktadır. Mali kurallar literatüründe aksi yönde çalışmalar bulunsa da ağırlıklı olarak mali kurallar daha iyi mali performans ile ilişkilendirilmektedir (Yusufoğlu, 2022, s. 205).

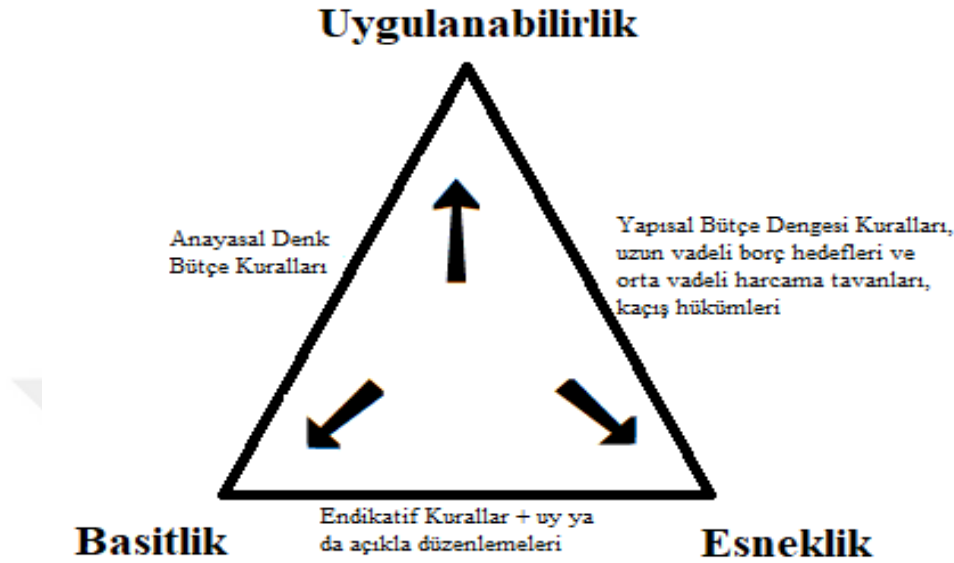
Tablo 2. 4 *Mali kuralların mali performans üzerindeki etkileri* (Yusufoğlu, 2022)

Poterbo (1994)	Bütçe açığı vermeyi zorlaştıran anayasal ya da yasal kuralları olan eyaletler açık şoklarına karşı daha hızlı mali uyum göstermektedir.
Alesina ve Bayoumi (1996)	ABD eyaletlerinde daha sıkı mali kurallar daha yüksek ortalama bütçe fazlası ve daha düşük döngüsel bütçe dengesi değişkenliği ile ilişkilidir.
European Comission (2006)	AB ülkelerinde mali kurallarla bütçe çıktıları arasında ilişki mevcuttur. Buna göre mali kurallar döngüsel olarak ayarlanmış birincil dengeyi iyileştirmekte, faiz dışı harcamalardaki düşüş saklamaktadır. Ayrıca kuralların kapsamı arttıkça bu bağlantı kuvvetlenmektedir. Son olarak yasal ya da anayasal dayanağı olan güçlü kurallar bütçe çıktıları üzerinde daha büyük etkiye sahiptir.
Guichard vd. (2007)	Harcama kuralları, daha geniş ve daha uzun mali uyum ve daha yüksek başarı şansı sunmaktadır.
Debrun vd. (2008)	Mali kurallar ile mali performans arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır. Daha güçlü ve daha kapsayıcı kurallar döngüsel olarak ayarlanmış birincil dengeyi teşvik etmektedir. Kuralların türü ve tasarımı etkinlikleri üzerinde etkilidir. Bütçe dengesi ve borçlanma kuralları kamu açıkları üzerinde anlamlı bir etkiye sahipken harcama kuralları ise tek başına bütçe dengesi ve kamu harcamaları üzerinde anlamlı bir etki yaratmamaktadır.
IMF (2009)	Birçok geniş çaplı mali uyumda, mali kurallar destekleyici rol oynamıştır. Bütçe dengesi ve harcama kurallarının birlikte uygulanması daha etkili sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.
Ayuso-i-Casals vd. (2009)	Mali kurallar ile bütçe çıktıları arasında bağlantı bulunmaktadır. Kuralların kapsamı büyüdükçe kamu açıkları azalmaktadır. Kuralların karakteristiği bütçe çıktıları üzerinde etkili olmaktadır. Güçlü uygulama mekanizmalarının varlığı kuralların etkinliğini maksimize etmektedir. Kuralların, maliye politikasının istikrar hedefini destekleyecek biçimde tasarlandığı ülkelerde maliye politikası tutumu konjonktür karşıtı olmaktadır.
Brzozowski ve Siwinska-Gorzalak (2010)	Bütçe açığına sınırlama getiren kurallar maliye politikasını istikrarsızlaştırırken, borç sınırlaması getiren kurallar istikrar sağlayıcı etkiye sahiptir.
Marneffe vd. (2011)	Ülkeler arası farklılık göstermekle birlikte Euro bölgesinde mali kurallar mali değişkenler üzerinde göz ardı edilemeyecek etkilere sahiptir
Schaechter vd. (2012).	Daha kapsamlı tasarım özelliklerine sahip olan kurallar daha iyi mali performansla ilişkilidir. Ulusal mali kurallar ile kamu borcu arasında negatif korelasyon bulunmaktadır.
Neyaptı (2013)	Gelir ve harcama desantralizasyonunun bütçe açıklarını azaltmadaki etkinliği önemli ölçüde mali kuralların özellikle de denk bütçe kurallarının varlığına bağlıdır. Borç kuralları ise mali disiplin üzerinde doğrudan anlamlı etkiye sahiptir.

Bergman ve Hutchison (2015)	Ulusal mali kurallar, asgari bir hükümet etkinlik/kalite eşiği aşıldığında, politikaların konjonktür yanlılığını azaltmakta oldukça etkilidir. Yüksek seviye hükümet idari etkinliği ile birleşen güçlü kurallar, hükümetlerin konjonktür karşıtı politikalar izleyebilecekleri kurumsal ortamın oluşmasına katkıda bulunmaktadır.
Cordes vd. (2015)	Harcama kurallarına riayet bütçe dengesi kurallarından daha yüksektir. Harcama kurallarının varlığı birincil denge ve konjonktür karşıtı politika anlamında daha iyi güçlü performansla ilişkilidir. Harcama kuralları, gelişmekte olan ülkelerde daha düşük kamu yatırım harcamaları ile ilişkilidir.
Badinger ve Reuter (2015)	Daha sıkı mali kurallara sahip ülkelerin daha iyi mali dengelere ve devlet tahvillerinde daha düşük faiz oranlarına sahiptir. Ayrıca, mali kurallar, çıktı oynaklığı ile negatif ilişkilidir.
Burret ve Feld (2018)	Mali kurallar kamu açıklarını azaltmaktadır. Analiz edilen bütçe pozisyonu kuralların hedeflediği değışkene ne kadar uygunsa bu etki güçlenmektedir. İsviçre kantonlarında uygulanan “borç freni” kuralların kapsamında olmayan hesaplara kaymasına neden olmaktadır. Borç frenleri beklenmedik açık şokları karşısında daha hızlı toparlanma sağlamaktadır.
Caselli ve Wingender (2021)	AB’de %3’lük bütçe açığı kuralı, bu kurala uymayan ülkeler için dahi maliye politikalarını kısıtlamada etkilidir. Yüksek bütçe fazlası veren ülkeler de kuralların uygulanmadığı duruma kıyasla bütçe dengesini düşürme ve %3’lük kurala yakınsama eğilimindedir. Bu bakımdan kural mknatıs etkisi yaratarak bütçe açık ve fazlalarını azaltmakta ve etrafındaki gözlemlerin sayısını artırmaktadır
Gomez, Gonzalez, vd. (2022)	Mali kuralların uygulanması, ülkelerin temerrüde düşme risklerini ve ülkeye sermaye girişlerinin aniden durması (sudden stop) ihtimalini azaltmaktadır.

2.5.2. Mali Kuralların Tasarımı ve Etkinliği

Mali kurallarla ilgili yukarda bahsedilen amaç ve hedeflere ulaşmada ideal bir mali kural; basit, şeffaf, tutarlı, etkin ve uygulanabilir olmalıdır. Bahsedilen ilkeleri taşıyan mali kuralların güvenilirliği de daha fazla olacaktır (Kopits ve Symansky, 1998, s. 19). Sayılan özellikleri taşıyan kurallar, sürdürülebilirlik ve istikrar ortamını sağlayarak siyasal eğilimleri kısıtlayarak; basit, operasyonel manada kılavuzluk, izlenebilirlik ve yapılabilirlik özellikleriyle işlevini etkin olarak yerine getirebilecektir (Eyraud vd., 2018, s. 2). Öte yandan yukarıda özellikleri sayılan ideal kuralların arasındaki etkileşim nedeniyle tam anlamıyla arzu edilen kuralı elde etmek mümkün olmamaktadır (Kopits ve Symansky, 1998, s. 19). Mali kurallar bir seçiş/vazgeçiş olmasının doğal bir sonucu olarak para politikasındaki imkânsız üçlemeye benzer bir şekilde basitlik, esneklik ve uygulanabilirlik özelliklerinden yalnızca ikisi aynı anda sağlanabilmektedir (Debrun ve Jonung, 2019. s. 143; Yusufoğlu, 2022, s. 208). Aşağıdaki şekil 2. 2 bunu göstermektedir.



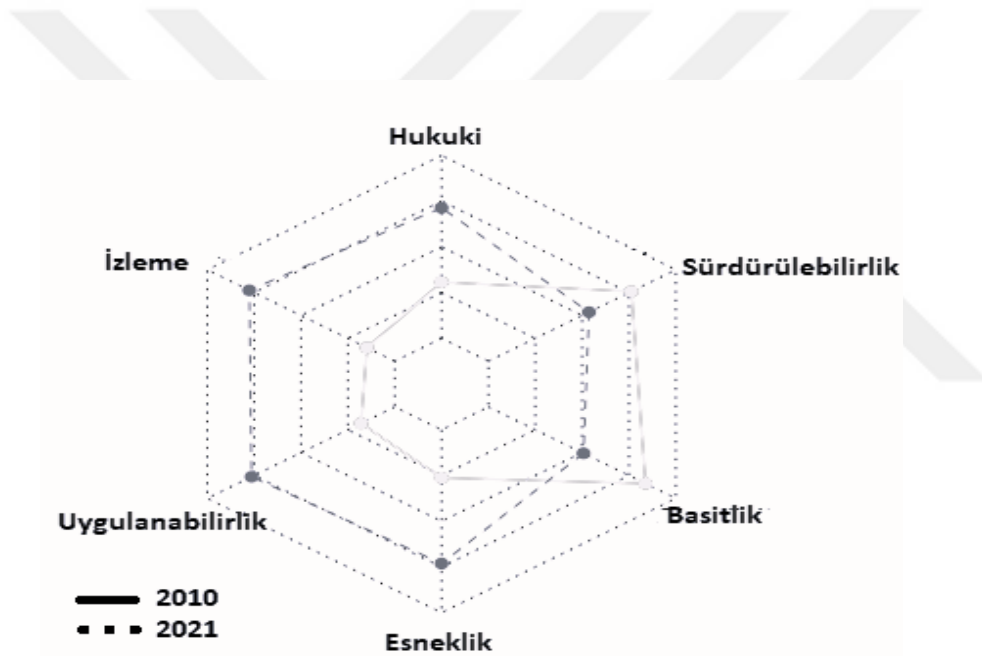
Şekil 2. 2 Mali kural tasarımı üçlü açmaz (Debrun ve Jonung, 2019)

Mali kuralların yürürlüğe girmesi, esneklik, şeffaflık ve güvenilirlikle alakalı bir dizi sorunu da beraberinde getirmektedir. Mali kurallarla alakalı başlıca kaygılardan birisi, aşırı sınırlayıcı oldukları ve hükümetlerin gerektiğinde konjonktür karşıtı meşru maliye politikası ifa etme kabiliyetini kısıtlamalarıdır (Kennedy, 2001, s. 239). Aşırı basit ve sert kurallar, iktisadi gelişmeler karşısında yeterli esneklikten uzak olacaktır. Bu sebeple uzun vadede mali kuralların uygulama alanı kalmayacak ve dolayısıyla güvenilirliği de olmayacaktır (Yusufoğlu, 2022, s. 208).

Basit kuralların fazla katı olmasını engellemek ve şoklara karşı kırılganlıklarını hafifletmek amacıyla, kaçış maddeleri ve döngüsel tasarlanmış kurallar aşamalı olarak uygulanmaya başlamalıdır. Diğer yandan kurallara esneklik kazandırmak içim yapılan çalışmalar daha çok kuralların uygulanabilirliğini kompleks bir hale getirerek kuralların mali disiplin çıpası fonksiyonunu kısıtlamaktadır (Eyraud vd., 2018, s. 9). Ancak güvenilirlik ve esneklik arasındaki ödünleşimden kaynaklı aşırı esnek bir kural bütünüyle iradi maliye politikası manasına gelecektir (Yusufoğlu, 2002, s.209). Bu sebepten ötürü kurallardan kaçış atmosferi belirlenirken; hangi hükümlerin hangi kısıtlı olaylarda devreye gireceği belirlenmeli ve bu olayları ne türlü tahlil edileceği ile alakalı açık

talimatlarla beraber kuralın belirlediği amaç ve sınırlamalarla şekil değiştirmenin ne şekilde olacağı açıklanmalıdır (IMF, 2009, s. 26).

Şekil 2.3'te 2010-2021 dönemi kapsayan mali kuralların özellikleri gösterilmektedir. 2010 sonrası ikinci nesil mali kurallar dizisiyle dengeli biçimde gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerde, mali standartların esnekliğinin ve uygulanabilirliğinin fazlalaştığı, buna karşılık basitlik ile borç kurallarının varlığı, kuralların değişme yoğunluğu ve kurallardan dönmekle ölçülen sürdürülebilirlik özelliğinden vazgeçildiği görülmektedir (Davoodi., vd. 2022, s. 10; Yusufoglu, 2022, s. 210).



Şekil 2. 3 Mali kural özelliklerinin değişimi (Davoodi vd., 2022)

AB'nde ortalama 5 yılda bir mali kuralların uygulanmasını güçlendirmeyi ve makroekonomik hedeflere ulaşmada yapısal reformlarla beraber yatırımları dikkate alacak biçimde bünyesinde daha çok esneklik barındıran mali kurallar yapısal reformlara bağımlı tutulmuşlardır (Yusufoğlu, 2022, s. 210).

Ayrıca, AB'de mali çerçevesinde sık sık yapılan değişiklikler, kuralların uygun olduğunda değiştirilebileceğine dair bir algı yaratmış ve dolayısıyla tüm çerçevenin güvenilirliğini zedelemiştir. Son olarak hem AB içinde hem de dışında esnekliği artırma çabaları, ülkelerin eşiklerin ayarlanmasına izin vermek için birden fazla madde içeren daha basit kurallardan çok daha karmaşık kurallara geçmesiyle sonuçlanmıştır (Gaspar ve Amaglobeli, 2019, s. 7).

Bu sebeple kuralların oluşturulması aşamasında, karşılıklı tavizler en aza indirilecek şekilde tasarlanmalı, kuralları uygulayacak olan ülkenin ekonomik koşulları ve tercihleri göz önünde bulundurularak birden fazla hedefi gerçekleştirmek için birden fazla kural kullanılmalıdır (Eyraud, 2018b, s. 3-4).

2.6. Mali Kurallarda Ülke Örnekleri

Bu başlık altında başta ABD’de olmak üzere kamu mali yönetiminde kurala dayalı maliye politikası anlayışını esas alan ülkelerdeki mali kural uygulamaları ele alınacaktır. Devamında AB ve AB’ye üye çeşitli ülke örnekleri ile Japonya ve Arjantin’in uyguladığı mali kurallara değinilmiştir.

2.6.1. ABD

ABD’de Federal bütçe, uzun yıllardır devam eden, harcama yetkisinin anayasal seviyede kısıtlanması ve ilişkili kurallar ile kabinenin ancak durgunluk ve savaş zamanlarında borçlanmasına izin veren resmi olmayan norm şeklinde kendini gösteren temel iki kuralla sınırlandırılmıştır. Yalnızca 1969 yılından beri yeni hizmet kalemlerinin ve transfer ödemelerinin tesiriyle beraber, federal harcamalar artış göstermiş, bunun neticesinde giderek artan bütçe açıkları kamu borçlarının da artması yanında getirmiştir. Bu bakımından mali anayasanın ihlali olarak tanımlanabilecek bu olumsuz gelişmenin altında yatan asıl sebeplerin Büyük Buhran ve takiben uygulamasına geçilen New Deal Programı olarak adlandırılmaktadır (Bozgeyik, 2013, s.102).

Bunun sonucunda federal düzeyde kamunun borçlanmasının kısıtlanmasına yönelik kuralların Kongrenin Hazine Müsteşarlığına Borçlanma yetkisini vermesinin bir sonucu olarak bu yetkinin çerçevesini çizmeye yönelik, azami üst sınırının belirlenmesi biçiminde gerçekleştirilmektedir. Öte yandan 1990’lı yıllarla beraber Anayasal İktisat bakış açısı ile mali kuralların meydana getirilmesine yönelik güçlü bir ilginin bulunması ve bu hususta vergi ve harcama kısıtlandırılmalarıyla alakalı düzenlemelerde kayda değer bir seviyeye gelindiği bilinmektedir (Bozgeyik, 2013, 102).

ABD eyaletlerinde harcama ve vergi kısıtlamalarına ilişkin uygulamalarda çok çeşitli düzenlemeler mevzu bahis olabilmektedir. Kısıtlamalar bu yüzden bazı eyaletlerde anayasal zeminde iken bazılarında ise kanun düzeyinde düzenleme alanı bulmaktadır. Ya da bazı eyaletler vergi ve harcama kısıtlamalarını beraber düzenlerken, bazı eyaletlerde farklı düzenlemelere yer vermekte; kimisinde ise gerçekleştirilen düzenlemeler seçmen onayı veya nitelikli çoğunluk kuralı benzer düzenlemelerle desteklenmektedir (Bozgeyik, 2013, s. 102).

2.6.2. Avrupa Birliği

AB'ye üye devletler açısından Parasal Birliğe geçiş adaptasyonu, yalnızca AB bünyesinde bulunan ülkelerin uygulayacağı para politikaları açısından önemli sonuçlar meydana getirmekle kalmamış, aynı zamanda maliye politikaları açısından da yeni politikanın oluşturulmasını kaçınılmaz kılmıştır. Bunun asıl nedeni, para politikalarını Birlik seviyesinde tek merkezden yöneten Avrupa Merkez Bankası gibi bir yapı bulunmasına rağmen, maliye politikalarını tek elden yürütecek merkezi bir otoritenin bulunmaması ve söz konusu politikaların üye ülkelere tarafından bağımsız olarak belirlenmesidir. Parasal tek bir otoriteye karşılık, birden çok mali otoritenin olması ekonomi politikalarının koordinasyonunu ve ortak amaçlara ulaşılmasını güçleştirmektedir (Bozgeyik, 2013, s. 103).

AB ekonomi politikalarında mali kuralların uygulamasına yönelik üye ülkelerden uymasını beklediği kuralları, Maastricht Kriterleri ile İstikrar ve Büyüme Paketi aracılığıyla ortaya koymuştur. Bu çerçevede Maastricht Kriterleri ile AB'ye üye ülkelerden uymaları beklenen iktisadi sınırlar çizilmiştir. Bu kısıtlamalardan parasal kurallar enflasyon, faiz oranları ve döviz kurları ile ilgili olanlar aşağıda sıralanmıştır;

- Herhangi bir üye devletin yıllık enflasyon oranı, bir önceki yıl da birliğe üye en düşük enflasyon oranına sahip 3 üye ülkenin enflasyon oranının ortalaması %1,5'den fazla olamaz,
- Uzun vadeli devlet tahvillerinin faiz oranları, bir önceki yıl en düşük enflasyon oranına sahip 3 üye ülkenin faiz ortalamalarının en fazla 2 puan üzerinde olması,

- Paranın döviz değişim oranı son 2 yıl içinde devalüe edilmemiş olmalı ve serbest dalgalanmaya bırakılmalı, kur mekanizması içindeki değer değişimi %15'i geçmemelidir.

Bahse konu kısıtlamalardan mali sınırlamalar ise borçlanma ve bütçe açığı ile ilgili kısıtlamalar şeklinde kendini göstermektedir. Bunlar iki değişken aşağıda gösterilmiştir;

- Üye devletlerin toplam Borç Stoku GSYH'ye oranı %60'ı geçmemeli,
- Birliğe üye ülkelerin bütçe açıkları GSYH'ye oranı %3'ten fazla olmamalıdır (Bozgeyik, 2013, s. 103; Alçın Şahintürk ve Akyol Bulut, 2019, s. 420).

Maastricht Kriterleri ile birlikte ortaya konulan bu uygulamalar 1999'dan başlayarak Avro Bölgesinde mali politikaları kapsayan İstikrar ve Büyüme Paktının en hayati yanını oluşturan olağan dışı bütçe açıklarının oluşması durumunda izlenecek politikaların detaylarını ele alması biçiminde değerlendirilmektedir. Söz konusu süreç üye devletlerin Maastricht Kriterleri ile belirlenmiş olan borç stoku ve bütçe açığıyla alakalı oranların dışına çıkılması halinde uygulamaya girmektedir. İstikrar ve Büyüme Paktı ile beraber bahsedilen kısıtlamalar daha da katı uygulanır hale gelmiştir. Bu sebepten ötürü uygulamaya konulacak kriterleri karşılamayı güçlüğü yönünde önemli tartışmalar yaşanmaktadır (Bozgeyik, 2013, s. 103-104).

2.6.3. Japonya

Japonya kamu mali yönetimine ilişkin düzenleme içeren temel kanunlar, 1946 tarihli Japon Anayasası, 1947 tarihli Kamu Maliyesi Kanunu ve yine 1947 tarihli Parlamento Kanunudur. Anayasa Kamu Maliyesine genel çerçeveyi belirlerken, Kamu Mali Kanunu mali yönetime ilişkin başlıca kural ve esasları ortaya koymakta, Parlamento Konunu ise karar alma süreçlerini düzenlemektedir (Kaya, 2009, s. 59). Öte yandan 1985 yılından beri bütçe kuralı ulusal düzeyde hiçbir sektöre uğramadan uygulanmaktadır. Ancak harcanma kuralı için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. 2006-2008 yılları uygulamada yer alsa da 2009 yılında uygulamaya ara verilip 2010 yılından yeniden uygulanmaya konmuştur. Tablo 4'ten de görüldüğü üzere Japonya'da uygulanan mali kural türlerinde; borçlanma vergi ya da gelir kurallarına yer verilmediği anlaşılmaktadır.

Yine aynı tabloda uygulanan mali kuralların dayanakları ve temel özellikleri görülmektedir (Aslanpay Özdemir ve İnneci, 2021, s. 294).

Haziran 2010 ile beraber Japonya’da Orta Vadeli Mali Plan kapsamında alınan kararla genel harcamaların bir önceki yıl harcamalarından fazla olamayacağı belirtilmiştir. Ancak bu harcamalar göz önünde bulundurulurken faiz ve borç geri ödemeleri dikkate alınmayacaktır. Yine aynı yıl alınan bir kararla 2011 yılından geçerli olmak üzere Pay-As-You-Go kuralı getirilmiştir (Aslanpay Özdemir ve İnneci, 2021, s. 295). Getirilen bu kuralla; harcamalarda artış ya da gelirlerde azalma olması durumunda bunu telafi etmek için temelli gelir getirici ve giderleri azaltıcı tedbirler alınacaktır. Diğer yandan 1947 yılında Japonya’da altın kural adı altında harcamaların milli geliri aşamayacağı biçiminde bir kural uygulanmıştır. Yine 1998 yılında bütçe çının GSMH ’nın %3’ünü aşamayacağı başa bir kural uygulanmıştır (Lledo vd., 2017, s. 76).

2.6.4. Almanya

Bütçe, borçlanma ve harcama kurallarını birlikte uygulayan ilk ülke Almanya’dır. Bütçe ve harcama kuralları hem ulusal hem de uluslar üstü düzeyde uygulanırken, borçlanma kuralı sadece ulusal düzeyde uygulanmaktadır. Tablo 4’te de görüldüğü üzere uygulanan mali kuralların kategorileri ve yılları gösterilmektedir. AB üyesi olan Almanya, Maastricht Kriterleri gibi uluslar üstü kurallarla beraber bu kurallarla uyumlu; ulusal düzeyde de yapılan düzenlemelerle mali kurallar benimsenmiştir. Maastricht Kriterleri ile beraber Almanya 1992 yılından beri uluslar üstü seviyede borçlanma ve bütçe dengesi kuralı uygulamaktadır (Aslanpay Özdemir ve İnneci, 2021, s 290). Şekil incelendiğinde Almanya’da 1985’ten beri uygulamada olan harcama kuralı 2009-2012 döneminde uygulanmamıştır. 2012’den sonra Altılı Paket düzenlemesiyle beraber uluslar üstü harcama kuralları ile birlikte yeniden uygulanmaya konulmuştur. Ulusal seviyedeki bütçe kuralı, 1985 yılından bu yana aralıksız uygulanmaktadır. Harcama kuralında ise harcamalar gelirden daha çabuk artmamalıdır. 2011 yılından beri uygulamada olan yeni bütçe dengesi kuralına merkezi hükümetin yapısal bütçe açığı GSYH’nin %0,35’ini aşmamalıdır (Lledo vd., 2017, s, 32).

2.6.5. Fransa

Fransa başlıca dört mali kural uygulamaktadır. Bütçe dengesi, harcama, borçlanma ve gelir kurallarının uygulandığı ülkelerden birisidir. Bu kapsamda Fransa, AB üyesi diğer ülkeler gibi 1992 yılından itibaren Maastricht Kriterlerini uygulamaktadır. 2012 yılında hayata geçirilen uluslar üstü harcama kuralı da Altılı Paket düzenlemesinin bir sonucu olduğu söylenebilir. Öte yandan Fransa ulusal düzeyde 1998'den beri harcama; 2006 yılından beri gelir ve 2012 yılından bu yana da bütçe dengesi kuralı uygulamaktadır. Uygulamada bulunan mali kuralların, uluslar üstü seviyede birlik organizasyonuna dayandığı ve ulusal seviyede de uluslar üstü kuralları gerçekleştirmeye yönelik düzenlemelerin yer aldığı ifade edilebilir. Tablo 4'te de Fransa'da ulusal seviyede uygulanan mali kurallar ve özelliklerine yer verilmiştir (Aslanpay Özdemir ve İnneci, 2021, s 291-292).

2.6.6. Arjantin

1990'lı yıllarla beraber kamu mali yapısında bir dizi yapısal reformlar uygulamaya geçirilmiştir. Ocak 1993 yılında yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile birlikte kurumsal yapı gözden geçirilerek roller ve sorumluluklar yeniden tanımlanarak yeni bir dönem başlamıştır. Anılan Kanunla beraber kamu mali yönetimine ilişkin sayısal kurallar belirlenmezken; Maliye Bakanlığı mali istikrarı sağlamak için bazı yetkilerle donatılmıştır. Mali kuralların uygulanabilirliğinin ülkede tartışılır hale gelmesiyle birlikte başta IMF ve Dünya Bankası olmak üzere uluslararası kuruluşlarla kurulan ilişkiler ve mali kurallara ilişkin hızla gelişen literatür etkili olmuştur. 1996 yılında Bütçe Uygulamasına İlişkin İlave Standartlar ve Yönetmelikler Kanunu ile beraber kaynağı gösterilmeden harcama yapılamayacağına dair hüküm getirilmiştir (Kaya, 2000, s. 61-62).

Mali Konvertibilite Kanunu 1998 yılında yürürlüğe girmesi ile beraber sayısal mali kurallar ilk kez uygulanır hale gelmiştir. Bahsedilen kanun kapsamında; 1999 ve 2003 döneminde kademeli olarak açıkları azaltma politikası izleyerek, 2003 yılında kamuunun açığını bitirmek, faiz dışı cari harcamaları büyüme oranıyla kısıtlamak hedeflenmiştir. Devresel dalgalanmaların kamu maliyesi üzerindeki etkisi hafifletmek

amacıyla Mali İstikrar Fonu kurulmuştur. Özelleştirme gelirleri, bir defalık gelirler ve vergi gelirleri dışında ayrılan paylar finanse edilmesi düşünülmüştür. Bu fonun toplamı GSYH'nin oran olarak %3' seviyesini aşamayacağı hükme bağlanmıştır. Bahse konun Kanun pratikte başarı gösterememiştir. Bunun sebebi olarak başta kanunu kabullenme seviyesinin düşük olması ile beraber, uluslararası konjonktürde görülen dalgalanmanın büyük etkisi olmuştur. Başta 1997 Asya Krizi onu izleyen 1998 Brezilya'nın devalüasyonu, Mali Konvertible Kanunu uygulanamaz hale getirmiş ve nihayet Kanun 2001 yılında tamamen uygulanamaz bir hal almıştır. 2004 yılında yaşanan krizin etlilerinin giderek azalması ve devamında büyüme oranlarında yakalanan yukarı yönlü ivme ile sağlıklı ve istikrarlı olarak uygulanacak mali istikrar kuralları yeniden alevlenmiştir. Yıl içinde Mali Sorumluluk Kanunu kabul edilerek yürürlüğe gitmiştir. Anılan Kanun çerçevesinde bütçe açığı GSYH'ye oran olarak bir sınır belirlenmiş, faiz dışı harcama artışı ise GSYH büyüme oranıyla sınırlandırılmıştır. Bahsedilen tavan sınırlar belirlenirken borçlanma maliyetleri ve sermaye giderleri düşülerek adaptasyon yapılacaktır. Yine bu kanunda geçmiş tecrübelerle dayanarak mali istikrar kurallarının by-pass edilmesini önlemek amacıyla bazı düzenlere de yer verilmiştir. Bu kapsamda Kanunla öngörülen ayrıksı maddeler kaldırılarak, bütçe dışı harcamanın önüne geçilmesi ve makro verilere müdahale edilerek olduğundan farklı gösterilmesi yasaklanmıştır (Kaya, 2009, s. 61-64).

Alınan tüm bu önlemlere rağmen Arjantin'de yapısal sorunlar hala varlığını devam ettirmektedir. Bu çerçevede istikrar kurallarının uygulamasında kamuoyunun desteği son derece sınırlıdır. Bütçe dışı harcama oluşturulması ve bazı harcamalarının muhasebe kayıtlarına girmemesi örneklerine sıklıkla rastlanmakta, bütçe kanunlarına eklenen ek maddeler şeffaflığa zarar verici davranışlara girişilebilmektedir. Bu davranışlarla beraber makroekonomik verilerin sağlıklı bir şekilde toplanıp yayımlanması başarısızdır. Yaşanan bu gelişmeler neticesinde mali kuralların geleceğe dönük olarak sağlıklı ve düzenli bir şekilde uygulanmasının önünde büyük engel teşkil etmektedir (Kaya, 2009, s.64-65).

III. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE 1980-2018 DÖNEMİNE AİT UYGULANAN POLİTİKALARIN MALİ VE İKTİSADİ ETKİLERİNİN ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmanın bu bölümünde, anayasal iktisat teorisinin Türkiye açısından değerlendirilmesi yapılmış ve Türkiye’de mali anayasa gereksinimi, uygulanabilirliği hakkında bilgi verilmiş olup mali anayasa önerileri ve tartışmalarına değinilerek, genel seçim dönemlerinde, seçim ekonomisi uygulamalarının; işsizlik, enflasyon, para arzı, büyüme, kamu harcamaları ve bütçe gibi makro göstergeler üzerinde 1980-2018 yılları arasında meydana getirmiş olduğu değişimler hakkında değerlendirme yapılmıştır. Devamında Türkiye’nin IMF ile yapmış olduğu stand-by anlaşmalarına değinilerek özellikle 2000’li yılların başında hayata geçiren 1211 sayılı TCMB kanununda yapılan değişiklikler, 4749 sayılı Kamunun Finansmanı ve Borç Yönetiminin düzenlenmesine İlişkin Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Mali Kurallar ve 2010 tarihli Mali Kurallar Kanun Tasarısına yer verilerek, çalışmada elde edilen bulgular neticesinde sonuç ve öneriler sunulmuştur.

3.1. Türkiye’de Mali Anayasa Gereksinimi ve Uygulanabilirliği

24 Ocak 1980 kararları ile kısmen ve 1983’de geniş ölçüde liberal ekonomik politikalara geçiş yönünde bir dizi önemli adımlar atılmıştır. Buradan hareketle ekonominin uzun yıllarca iradi maliye politikası uygulamaları ile yönetildiği söylenebilir. 1980’li yıllar, neo-liberal politikalarla şekillenen küreselleşme olgusunun ortaya çıktığı ve devletin genel iktisadi yapı içindeki yerinin ve fonksiyonlarının sorgulandığı bir

dönemin başlangıcı olmuştur. 1980- 1990 dönemi liberal politikaların etkisiyle ekonomik ve finansal yapıda devletin ağırlığının azaltılmaya çalışıldığı, arz yönlü ekonomi politikalarıyla vergi yüklerinin hafifletildiği bir süreç olmuştur (Demir ve İnan, 2011, s. 42). 1980’li yıllarda kamu giderlerini azaltılmasına yönelik uygulamaya konan politikalar başarı gösterememiş tam tersi yönde kamu harcamalarında artış, vergi gelirlerinde azalmalar önemli derecede bütçe açıkları meydana getirmiştir. Bütçe açıklarını gidermeye yönelik iç borçlanma siyasal iktidarların en önemli aracı haline gelmiştir. Merkez bankası kaynakları iç borçlanmada aşırı zorlandığı ve kaynak oluşturmakta yetersiz kaldığı için alternatif kaynak arayışına yönelik çalışmalar yapılmıştır. 1990 sonrası dönemde ise yüksek enflasyon ve yüksek kamu kesimi açıkları, yanlış tercihlili borçlanma politikasıyla yükselen reel faizler ve ödemeler dengesinde yaşanan sorunlar makro ekonomik dengeleri tümüyle bozmuştur (Demir, 2009, s. 80’ den aktaran Baysuğ, 2017, s. 94).

Mali anayasa gereksiniminin Türkiye’de uygulanabilirliği birtakım kuralların varlığına bağlıdır. Bunların başında bürokrasi ve politikacıların, seçmenlerin aynı fikirde olması gerekmektedir. Anayasada mali hükümlere ilişkin düzenlemeler için yeterli alt yapının oluşması gerekmektedir. Tüm bu kurallar sağlansa bile yine Anayasal düzeyde değişiklik yapılması konusunda yaşanan problemler mali anayasasının uygulama şansını kısıtlamaktadır. Mali anayasanın uygulanabilmesi için gerekli koşulların başında mali disiplinin sağlanması için Maastricht Kriterlerine benzer anayasal düzeyde düzenlemeler yapılması anayasal iktisadın etkinlik ve uygulama şansını artıracaktır (Baysuğ, 2017, s. 94).

2001 krizinden sonra uygulamaya konulan ekonomik politikalar sayesinde bütçe açıkları ve kamu borç stokunun GSYH’ ya oranı önerilen orana ulaşmada önemli derece etkinlik sağlamıştır. Bahsedilen mali kuralların anayasal düzeyde uygulama alanı bulması anayasal iktisat uygulanabilirliğini artıracaktır. Siyasal iktidarlar, çıkar ve baskı grupları, bürokratların çıkar sağlama ve faaliyet alanlarının kısıtlanmasını içeren kuralları içeren anayasal iktisat kuramının getirdiği kurallara politikacılar uygulamaya pek sıcak bakmazlar.

Uygulamada etkinliği sağlamak için oluşturulan anayasal düzeyde mali kurallarda yapılacak değişikliklerin nitelikli çoğunlukla yapılması, zorlayıcı ve sürekli düzenleme

yapılmasını önleyici nitelikte olması gerekir. Yaşanan politik ve ekonomik krizler, ülkede anayasal düzeyde mali kuralları içeren mali anayasa ihtiyacı uygulanmasını artırmaktadır. Devletin ekonomik hayattaki yeri ve ülkedeki demokrasi düzeyi, anayasal mali kuralların uygulanabilirliğine ve mali anayasa ihtiyacına engel olabilmektedir. Mali anayasa uygulaması bürokrasinin, politik iktidarların keyfi ve takdiri uygulamalarını sınırlayıcı nitelikte olduğundan bütçe denkliliği, ekonomik istikrarın sağlanması için gereklidir.

3.2. Türkiye’de Mali Anayasa Öneri ve Tartışmaları

Anayasal iktisatın Türkiye’de uygulanabilirliği ile ilgili tartışmalara eleştirel boyut gerektiren yazarlar da teorinin Türkiye’de anlaşılmasına ve tartışılmasına zemin hazırlaması bakımından önem teşkil etmektedir. 1982 Anayasası’nın kabul edildiği günden beri anayasının değiştirilmesine yönelik çeşitli öneriler hep vardır. Mali anayasaya türlerine uygun öneriler Prof. Dr. Vural Fuat Savaş, Prof. Dr. Çoşkun Can Aktan, Prof. Dr. Güneri Akalın, Prof. Dr. Ahmet Burçin Yereli başta olmak üzere, çeşitli akademisyenler; TİSK, MÜSİAD ve İTO gibi meslek grupları ve sivil toplum kuruluşları tarafından çalışmalar yapılmıştır.

3.2.1. Prof. Dr. Vural Fuat Savaş’ ın Mali Anayasa Önerisi

Prof. Dr. Savaş ekonomik anayasa önerisinde sırasıyla; vergi ödevinin düzenlemesi, bütçe denkliliği ve ardından para basma yetkisi ile ilgili önerilerini sıralamıştır. Ancak bu çalışmada sadece vergi ve bütçe denkliliği ile ilgili önerisine yer verilmiştir (Savaş, 2007, s. 114-115).

Vergi Ödevi:

- Herkes devlet giderlerini karşılamak üzere vergi ödemekle yükümlüdür.
- Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler gelir, harcama ve servet üzerine kanunla konulur, değiştirilir ve kaldırılır.
- Vergiler sabit oranlıdır. Ancak toplumsal ve ekonomik amaçlarla gelir, harcama ve servet çeşitleri birbirinden ayrılabilir ve her çeşide ayrı bir oran uygulanabilir.

- Vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerden elde edilecek gelirlerin tümü ait oldukları yıl genel bütçesinde yer alır.
- Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler, devlet bütçesinde ortaya çıkacak zorunlu hallerde Cumhurbaşkanı tarafından en çok %3 oranında arttırılabilir veya azaltılabilir. 2017 anayasa değişikliğinden önce bu yetki Bakanlar Kuruluna verilebilir şeklindeydi

Görüldüğü üzere vergi ödevi ile alakalı öngörülen anayasal düzenlemede Prof. Dr. Savaş, esas olarak vergi oranlarının vergi konuları itibariyle düz oranlı olarak belirlenmesi gerektiğini içermektedir. Diğer yandan vergi oranlarının arttırılabilmesi yalnız belirli ve kesin bir artış, oranı dahilinde mümkün görünmekte ve bu yetki yine Bakanlar Kurulu'na verilmektedir. Günümüzde bu yetkinin Bakanlar Kurulu tarafından kullanılması mümkün değildir bu yetki 2017'de Anayasa ile Cumhurbaşkanına verilmiştir (Savaş, 2003, s. 114-115)

Bütçe Denkliği:

- Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki bütün kamu tüzel kişilerinin giderleri yıllık bütçelerle yapılır.
- Yıllık bütçede yer alan harcama tutarı gerçek devlet gelirlerinden fazla olamaz.
- Bu amacı gerçekleştirmek için Türkiye Büyük Millet Meclisi önce gelir bütçesini, daha sonra da gider bütçesini görüşüp karara bağlar.
- Bakanlar Kurulu; "bütçe denkleğinin" sağlanması için, zorunlu hallerde, gelir bütçesinin %10'unu aşmayacak bir oranda Türkiye Büyük Millet Meclisinden borçlanma yetkisi isteyebilir. Bu yetki talebi bütçe görüşmeleri sırasında olabileceği gibi yıl içinde herhangi bir zamanda olur. Bu yetki yasa ile verilir.
- Devlet harcamalarının tümü yıllık bütçede gösterilmek zorundadır. Yıllık bütçede gelecek yıllara ait gelir ve harcamalar ile ilgili hiçbir düzenleme yapılamaz.

Görüldüğü gibi öngörülen anayasal düzenlemede esas olarak denk bütçe kabul edilmekle birlikte, ancak olağanüstü hallerde ve belirli bir oran dahilinde borçlanmaya

başvurulabileceği belirtilmiş, ancak TBMM'nin hükümete devrettiği bu yetkinin karara bağlanmasında prosedürel bir sınırlama öngörülmemiştir (Savaş, 2007, s. 1159).

3.2.2. Prof. Dr. Coşkun Can Aktan'ın Mali Anayasa Önerisi

Aktan daha önceki TÜSİAD için hazırladığı bir çalışmasında ortaya koyduğu vergi anayasası önerisinde bazı düzenlemeler yaparak şu önerilere yer vermiştir:

- Devlet, kamu harcamalarını karşılamak üzere vergi alma yetkisine sahiptir.
- Vergilemede genellik ve kanun önünde eşitlik ilkesi esastır. Bu ilkeler dahilinde hiçbir kişi ya da kuruma istisna, muafiyet ve benzeri sebeplerle ayrıcalık sağlanamaz. Her vergi mükellefi, anayasa ve yasalarda belirlenen kural ve sınırlar dahilinde vergi ödemek zorundadır.
- Vergiler, gelir, servet ve harcamalar tek oranlı olarak alınır. Gerçek ve tüzel kişilerin gelirleri üzerinden “genel gelir vergisi” adı altında bir vergi alınır ve bu verginin oranı %15'i geçemez. Harcamalar üzerinden “genel satış vergisi” adı altında bir vergi alınır ve bu verginin oranı maksimum %20'yi geçemez. Ayrıca kişilerin sahip olduğu taşınır ve taşınmaz mülk ve servetin tamamı üzerinden maksimum yüzde 1 oranında “genel servet vergisi” alınabilir.
- Vergi oranları bu maddede belirlenen oranları aşamaz. Ancak parlamento üye tam sayısının 3/4 çoğunluğunun kararı ile yukarıda belirtilen oranlar en fazla %30 oranında arttırılabilir.
- Yasama ve yürütme organı bireylerin gelir ve servet ile harcamaları üzerine geriye doğru vergileme yapamaz.
- Toplam kamu gelirleri yükü %30'dan fazla olamaz. Toplam kamu gelirleri yükü merkezi ve yerel yönetimlerin tarh ve tahsil ettiği vergi gelirleri toplamının reel GSMH'ye oranlanmasıyla hesaplanır.
- Kamu harcamaları kural olarak vergi gelirleri ile karşılanır. Devlet ancak kanun maddesinde öngörülen kısıtlar dahilinde kamu giderlerini borçlanma ile finanse edebilir.

- İç borçlanma ancak iktidarın teklifi ile mali yıl bütçesi görüşülürken TBMM'nin salt çoğunluğunun kararı ile yapılabilir. İç borçlanma toplamı yılı bütçe harcamalarının %20'ni aşamaz. İç borçlanma oranı gayri safi milli hasıla' nın (GSMH) %20'nin hiçbir şekilde aşamaz.
- Yerel yönetimler ve KİT'ler dışındaki bütün devlet gelir ve giderleri Devlet Bütçesi olarak adlandırılan tek bir bütçede yer alır.
- Belli gelirlerin belli giderlere tahsisi yapılamaz. Bütçe 2 yıllık olarak hazırlanır.
- Bütçe açıkları GSMH'nin %5'ni hiçbir şekilde aşamaz.

Görüldüğü üzere Aktan, vergilemede özellikle genellik ve eşitlik ilkesine riayet edilmesini sağlayacak bir düzenlemeyi vazgeçilmez görmüş bu gerekçe ile sistemden mükelleflere muafiyet ve istisna tanıyan hükümlere yer verilmemesi gerektiği savı üzerinde durmuştur. Bununla birlikte vergi konularını tek tek sayarak vergi tarifesini de düz oranlı bir şekilde belirlemiş; kurumlar vergisi yerine gerçek ve tüzel kişiler tarafından elde edilen gelirlerin vergilendirilmesine imkân sağlayan tek bir genel gelir vergi uygulamasına yer vermiştir. Ayrıca önerilen anayasada belirlenen oranların ancak nitelikli çoğunluk ile değiştirilebileceği önerisinde bulunmuş ve toplam kamu gelirleri yükü niceleyici bir sınırlandırmaya tabi tutulmuştur.

Vergi sisteminde tek oranlı vergilemenin önerilmesinde mevcut yasaların topluma hiçbir ayırım gözetmeksizin ve hiçbir ayrıcalık tanımaksızın eşit olarak uygulanması gereğinden hareket edilmektedir. Ayrıca standart indirim (en az geçim indirimi) dikkate alındığında düz oranlı vergi sisteminde gerçek vergi oranları artan oranlı bir hale dönüşeceğinden, düz oranlı vergiler, adalet ve eşitlik ilkelerine daha uygun bir vergi olarak kabul edilmektedir.

3.2.3. Prof. Dr. Güneri Akalın'ın Mali Anayasa Önerisi

Akalın (1997) TÜSİAD'ın demokratikleşme ile ilgili raporundan sonra, mali anayasa önerisinde özellikle kamu ekonomisinden liberal ekonomiye geçişi destekleyen düzenlemelere anayasada yer verilmesi gerektiğini ve devamında devletin temel görev alanının çok açık bir şekilde yeniden düzenlenmesi gereğinin altını çizerek; tek ve denk bütçenin sağlanması, vergi ve harcamaların sınırlandırılması ile ilgili önerilerine yer vermiştir (Akalın, 1997, s. 17- 20):

- Anayasada önce liberal ekonomiye geçişle alakalı değişiklikler yapılmalı, takiben anayasal iktisat önerileri tartışmaya açılmalıdır.
- Bu sayede hacmi önemli ölçüde küçültülen kamunun temel işlevleri yeniden tanımlanmalı ve anayasada belirlenmelidir. Bu hususta devletin, sosyal refah hizmetleri adına piyasa gelir dağılımına müdahalesi kaldırılmalı; ilke olarak devletin işlevleri, adalet, savunma, iç güvenlik, dış temsil, genel idare, halk sağlığı, zorunlu eğitim, alt yapı yatırımları ve yoksullar için güvenlik açısından ibaret olmalıdır.
- Tek ve denk bütçe ilkesi uygulamaya geçirilmelidir. Bu gaye ile meclislerde önce gelir bütçesinin kabulü ve giderlerin gelirlerle sınırlanması ilkesi benimsenmelidir.
- Öte yandan merkezi ve mahalli idare giderleri toplamının GSMH'nin %25'ini aşamayacağının yanında, yıllık kamu harcamaları artış hızının GSMH'nin artış hızı ile kısıtlı kalması kabul edilebilir.
- Vergilerin tabana yayılabilmesi için ve bedavacılık sorununun çözülebilmesi için her vatandaşa bir vergi numarası verilmesi ve bu vergi cüzdanının kimlik ve seçmen kartı yerine geçmesi sağlanmalıdır.
- Vergileme ilke olarak ödeme gücü yerine yararlanma ilkesi benimsenmelidir. Mutlak sosyal malların finansmanı içinse düz oranlı vergi ya da Katma Değer Vergisi (KDV) uygulanabilir.
- İç ve dış toplam borç stokunun GSMH'nin %60'ı ile sınırlandırılması gerekmektedir.

- Borçlanmanın kendi kendini finanse edebilecek projeler ile kısıtlı tutulması ve dış borçlanmaya gidilmesi halinde, bunun döviz gelirini arttırıcı projeler ile kayıtlanması kabul edilebilir.
- Kamu bütçe açıklarının GSMH'nin %3'ünü aşmaması hükme bağlanabilir.
- Vergi ve harcamalar ile ilgili hususların yasama organlarında salt çoğunluk yerine, 2/3 nitelikli çoğunlukla alınması sağlanmalıdır.

Söz konusu iktisadi anayasa önerisine göre Akalın, esas olarak denk bütçenin anayasal hükme alınması teklifini desteklemekle birlikte, kamu bütçe açıklarının ve borç stokunun Maastricht Kriterleri'ne dengeli şekilde kısıtlanması önerisinde bulunmuş; ilaveten borçlanmaya yalnızca projeler ile kayıtlanması durumunda başvurulması gerektiğini önermiştir. Ayrıca kamu harcamaları artışını nicel olarak sınırlandırmakla beraber vergilemede düz oranlı ve fayda yaklaşımını kabullenen tek bir verginin uygulanması önerisinde bulunmuştur. Ayrıca vergi ve harcama sınırlamaları ile alakalı bu önerilerini bu hususlarda alınacak kararların nitelikli çoğunluk kuralı ile alınması önerisi ile desteklemiştir. Ortaya konulan bu öncü nitelikli öneriler ülkemizde anayasal iktisat teorisinin tanınmasına yol açmakla birlikte, yaşanan ekonomik kriz deneyimleriyle birlikte ortaya çıkan çözüm arayışları tartışmalarında önemli bir yer tutmuş, ve teorinin Türkiye'de uygulanabilirliğine yönelik tartışmalara da zemin hazırlamıştır (Yereli, 2003, s. 175).

3.2.4. Prof. Dr. Ahmet Burçin Yereli'nin Mali Anayasa Önerisi

Yereli (2003) yaptığı çalışmada Niçin "ekonomik anayasa"? Sorunu ekonomik ve mali hükümler olarak iki başlık altında açıklamıştır. Biz çalışmamızın konusu itibarıyla mali hükümler başlığı altında olan; bütçe, borçlanma, vergi ve para basma yetkisine değineceğiz.

Bütçe:

- Bütçe tüm yurttaşlarıdır ve bu yetki TBMM aracılığı ile kullanılır.
- Kamu harcamalarının hepsi birer bütün halinde, yıllık bütçede gösterilmelidir.

- Yıllık bütçede gelecek yıllara ilişkin gelir ve giderler için bir düzenleme yapılamaz.
- Bütçe kanuna, bütçe hükümleri dışında bir hüküm konulamaz.
- Giderlerin toplamı yıllık bütçede gösterilen gelirlerin toplamından fazla olamaz. Bu kuralın gerçekleştirilebilmesi için TBMM’de önce gelir bütçesi, sonra gider bütçesi onaylanmalı.
- Bütçe kanun tasarısını bakanlar kurulu, mali yıldan en az 75 gün önce TBMM’ye sunmalıdır.
- Bütçe kanun tasarısını TBMM meclis komisyonunda 55 gün görüşülüp kabul edilmelidir.
- TBMM komisyonunda kabul edilen bütçe tasarısını 20 gün içinde genel kurulda görüşüp karara bağlamalıdır.
- TBMM üyeleri, bütçe kanun tasarısı hakkında genel kurul görüşmeleri esnasında, gider artırıcı ya da gelir artırıcı tekliflerde bulunamazlar.
- Gelecek yıla ait bütçe kanun tasarısının hazırlanması ile ilgili husus ve usuller, yürürlüğe girecek bütçe kanun yer almalıdır.
- Bütçe kanunu ile verilen ödenek, harcama miktarının sınırını oluşturur. Bütçe kanununa Bakanlar Kurulun harcama miktarında değişiklik yapabileceğine dair hüküm konulamaz. Bakanlar kuruluna KHK ile bütçe kanunda değişiklik yapma yetkisi verilemez. Cari yıl bütçe kanununda ödenek artışı öngören değişiklikler de ve cari ve izleyen yılın bütçesi üzerine, mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarılarında gösterilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmelidir.
- Bütçe komisyonun TBMM üye tam sayısının 1/10 oranında milletvekilinden oluşmalıdır.
- Bütçe komisyonuna seçilen milletvekilleri başka hiçbir görev alamazlar. Kamunun yararı gereği dahi olsa başka hiçbir komisyonda görev yapamazlar ve üye olamazlar. Milletvekilliği dışında başka gelir getirici hiçbir faaliyette bulunamazlar.

- Bütçe komisyonunu, iktidar ya da iktidar ortağı partilerin iktidar komisyon üye tam sayısının 3/5 oranında temsil edilir. İktidar birden fazla parti ortak ise komisyona verecekleri üye sayıları sahip oldukları milletvekili sayının nispi ağırlığına göre belirlenir. Geriye kalan 2/5 oranındaki komisyon üyesi mecliste grubu bulunan partilerin sahip oldukları milletvekili sayısının nispi ağırlığına göre komisyona üye verirler.
- Milletvekilin alacağı ücret seçimlerden önce ve kanuni süresi içinde YSK'ya bildirilen milletvekili aday listeleri ile bildirilen brüt ücret tutarını aşamaz. Bu ücret, milletvekilinin yemin ettiği günü izleyen ayın başından başlayarak milletvekili seçimlerinden önceki ayın bitimine kadar aylık olarak ödenmelidir.
- TBMM'de anayasada belirlenen milletvekili sayısı kadar sekreter kadrosu tahsis edilir ve aynı sayıda sözleşmeli danışman kadrosu ve bu sayının 1/5 oranında idari personel kadrosu tahsis edilir. Personele ödenecek ücretler devlet personel rejimine uygun olarak aynı kademede bulunan ve aynı işi yapan devlet memurunun ücretinden yüksek olmaz.
- TBMM başkanı, başkan vekilleri ve komisyon başkanları dışındaki milletvekilleri, komisyon üyeleri ve diğer kişilere konut, lojman ve makam aracı tahsis edilemez. TBMM'ye tahsis edilen hizmet araç sayısı 20'yi geçemez.
- Milletvekili ve meclis personeline ödenen ücretler, her yıl bütçe kanunda belirlenen en yüksek memur maaşı katsayısı kadar artırılmalıdır.
- Sayıştay'ın yapmış olduğu genel uygunluk bildirimi, kesin peso kanun tasarının verilmesinden itibaren en geç 75 gün içinde TBMM'ye sunar.
- Genel kural olarak izleyen yıl bütçesi ile geçmiş yıl kesin hesap kanunu birlikte görüşülür ve karara bağlanır.
- Kesin hesap kanununun onaylanması, Sayıştay tarafından sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve sonuçlandığı anlamına gelmez.
- Kesin hesap komisyonu, TBMM üye tam sayının 1/10 oranında milletvekilinden oluşur.

- Kesin hesap komisyonuna seçilen milletvekilleri başka hiçbir komisyonda görev alamaz.
- Kesin hesap komisyonu iktidar ya da iktidar ortağı partilerinin üye tam sayısının 2/5 oranında üye ile temsil edilirler. İktidara birden fazla parti ortaksa komisyona verecekleri üye sayısı sahip oldukları milletvekili sayısının nispi ağırlığına göre belirlenir. Geriye kalan komisyon üyeleri, mecliste grubu bulanan partiler ile bağımsız milletvekillerin sahip oldukları milletvekili sayısının nispi ağırlığına göre belirlenir.
- Kesin hesap komisyon başkanı, Ana muhalefet partisi genel başkanınca seçilir.

Borçlanma:

- Borçlanma yetkisi talebi bütçe görüşmeleri sırasında istenebileceği gibi, yıl içinde ihtiyaç duyulan zamanlarda da görüşülebilir.
- Yalnız, bu yetki gerek bütçe kanunu görüşmeleri sırasında gerek ihtiyaç duyulup görüşmeler sonucunda TBMM'den alınmış bile olsa genel ve yerel seçimlerden 6 ay öncesi ile milletvekili ve yerel yönetim ara seçiminden önceki 3 ay içinde kullanılması söz konusu değildir (Yereli, s 253- 260).

Vergilendirme yetkisi:

- TBMM, kamu giderleri karşılamak üzere yurttaşlarından, ödeme gücü ilkesine göre, gelir, servet, harcama ve gümrük vergisi alma hakkına sahiptir.
- Vergilerin muafiyet, istisna ve indirim ve oranları ile ilgili hükümlerinde ilgili vergi kanunu maddesinde belirtilen oranlarda aşağı ve yukarı yönde değişiklik yapma yetkisi BK ya da kendilerine kanun ile tahsis edilmiş birimlere yine kanunla devredilebilir.
- Vergileri tahsil yetkisi Hazine ve Maliye Bakanlığınınındır. Bakanlık bu yetkisini yasa ile yere yönetimlere devredebilir. Tahsis edilen bu yetkiyi yerel yönetimler yasada belirtilen esas ve usullere uygun olarak kullanır (Yereli, s 253- 260).

Para basma yetkisi:

- TBMM anayasadan almış olduğu para basma yetkisini, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası aracılığı ile kullanır.
- Yıllık para arzı artış oranı, TCMB'nin önereceği teklif göz önünde bulundurularak kanun ile belirlenir (Yereli, 2003, s. 253- 260).

Yereli'nin ekonomik anayasa önerisine göre, yıllık bütçede gelecek yıllara ilişkin gelir- giderler için düzenleme yapılamaz, önce gelir sonra gider bütçesi onaylanmalı, kesin hesap komisyonunda görev alan millet vekilleri başka hiçbir komisyonda görev alamaz; borçlanma talebi bütçe görüşmeleri esnasında istenebileceği gibi, yıl içinde ihtiyaç halinde de görüşülebilir, yalnız bu yetki genel seçimlerden 6, ara seçimlerden önceki 3 ay kullanılamaz; vergilendirme ye ilişkin önerisinde, vergi kamu harcamalarını karşılamak üzere vatandaşlardan, ödeme gücü ilkesine göre, gelir servet, harcama ve gümrük vergisi alma hakkına sahiptir, para basma yetkisi; TCMB'nin önereceği teklif dikkate alınarak kanun ile belirlenir.

3.2.4. TİSK'in Mali Anayasa Önerisi

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafiyet istisna, indirim ve oranlarına ilişkin kanunlarda belirtilen yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilebilir. Bu durumu eleştiren TİSK (Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu) vergi oranları ile ilgili belirlenen sınırlar dahilinde Bakanlar Kuruluna değişiklik yapma yetkisi ve Maliye Bakanlığı'nca düzenleme yapma yetkisini kanunilik ilkesine aykırı bulmuş ve bu durumun kanuniliği ortadan kaldırmak olarak değerlendirmiştir.

- Vergilemede kanunilik ilkesi temel nitelikteki yerini korumalıdır,
- Vergilemede hukuki güvenlik ilkesi ve kıyas yasağı, belirlilik, geriye yürütmeme uygulamada yer almalı. Bu ilkeye bağlı olarak da vergi kanunlarının sene başında kanunla belirlenmesi ve uygulanan yıl içinde değişiklik yapılmaması gerekmektedir.

- Vergilendirilmede mükellef haklarına ilişkin güvencelerin sağlanacağı, temel bir ilke olarak anayasada yer almalı,
- Yürütme organına tanınan muafiyet ve istisnaların kapsamı daraltılmalı ve ancak çok acil durumlarda kanunda belirtilmiş hallerle sınırlı olmalı,
- Vergi, ile ilgili mükellef, matrah, oran ceza, zam, vergileme zamanı gibi temel hususlara kanunlarda yer verilmeli,
- Vergileme konusunda aşağı ve yukarı sınırların belirleme yetkisinde ölçülülük ilkesi korunmalı,
- Yerel yönetimlere tanınan vergileme yetkisi mutlaka kanununla verilmeli,
- Kayıt dışı faaliyetlerle mücadele noktasında devletin yükümlülükleri belli olmalı,
- Vergi hukuku ve yargısının etkinliği sağlamak konusunda gerekli önlemler alınmalı,
- Vergide denetim artırılmalı,
- Denetimde şeffaflık sağlanmalı ve denetçilerin hesap verilebilirliği tartışılmalı,
- İthalat, ihracat ve dış ticaret işlemleri ülke ekonomisinin yararı gerektiğinde vergi ve benzeri mal yükümlülüklerine ek yükümlülükler getirme yetkisi kanunla Bakanlar kuruluna verilebilir. Verilen bu yetki vergileme ile ilgili temel esaslar içinde değerlendirmelidir (TİSK, E.A.R, 2011, s. 32-35).

Kamunun yol açtığı bütçe açıkları ve borçlanma sonucunda oluşan kötü tabloyu ortadan kaldırıp denk bütçe oluşturmak ve borçlanmayı kısıtlamak için anayasal düzeyde hükümlere ihtiyaç olduğuna dikkat çekmiştir.

- Devletin, yerel idarelerin ve diğer kamu tüzel kişilerinin iç ve dış, borçlanmaya yasal yetkiler çerçevesinde gidebilmeleri,
- İç ve dış borç stoklarının ayrı ayrı ve toplam olarak GSMH'nin belirli bir yüzdesini (örneğin %60) aşmaması kuralının getirilmesi,
- Dış borç ile sağlanan finansmanın yatırım harcamaları dışında kullanılamaması,

- Borç ana para ve faiz ödemeleri için bütçeye gerekli ödeneğin konulması ve ödemelerde öncelik tanınması zorunluluğu getirilmesi.
- Merkezi yönetim, bütçe açığının GSYH oranı yüzde 3'ü aşamaz ilkesine bağlı kalınması,
- Devletin kamu borçlanmasına gidebilmesi veya kredi sözleşmesi yapabilmesi için kanunla yetkilendirilmesi gerekir. Kamu borçlarının ana parasını ve faizlerini karşılamak amacıyla ayrılan ödenekler, kamu kuruluşlarının bütçelerinde yer alır ve bunların ödenmeleri öncelikli olarak yapılır. Bu ödeneklerin miktarı ve kompozisyonu borçlanma kanununda belirlenen esasların dışına çıkamaz. Tüm kamu idarelerinin toplam borçlarının GSYH'ye oranı, AB Maastricht Kriterleri'nce belirlenen referans borçlanma değerini geçemez,
- Bütçe açığı ve merkezi yönetim borç sınırları sadece, olağanüstü durumlarda, TBMM'nin mutlak çoğunlukla karar vermesi durumunda aşılabılır,
- Borçlanma ile ilgili sınırlar ve bu sınırların aşılabileceği durumlar çıkarılacak kanun ile belirlenir,
- Merkezi Yönetim borç stokunun GSYH'ya oranı yüzde 60'ını geçemez. Bu sınırı aşmaya neden olacak Merkezi Yönetim Bütçesi TBMM' de görüşülemez.

Kamu kurum ve kuruluşları daha çok yerel yönetimler bütçelerinin üstünde yatırım ve harcama yapma davranışında bulunurlar. Denetimin zayıflığı ve şeffaflık olmaması, bütçenin denkliğini bozan önemli faktörlerdendir. TİSK'e göre bütçe denkliğinin benimsenmesindeki temel yaklaşım: "Tüm kamu kuruluşları ve yerel yönetimler "mali istikrar ve bütçe dengesini" koruyacak şekilde hareket etmek zorundadırlar şeklinde özetlenebilir (TİSK, E.A.R ,2011, s. 35-38).

3.2.5. İTO'nun Mali Anayasa Önerisi

İstanbul Ticaret Odası (İTO) yaptığı çalışmada yeni anayasanın ekonomik boyutunun, kapsamının neler olması gerektiği konusunda akademisyenler, üst düzey

bürokratlar ve bilim adamları ile yapılan çalışmalar sonucunda ortaya çıkan görüşleri taslak haline getirdi. Oraya çıkan taslakta yeni anayasanın ekonomik boyutu üzerinde durulmuştur. Ekonomik anayasa hazırlık çalışmalarında, iktisadi yaşama yönelik bütüncül ve özgürlükçü bir tutum sergileyerek katkı sağlamayı hedeflemektedir (www.hukukihaber.com). İTO yapmış olduğu ekonomik anayasa çalışma taslağındaki öneriler şöyle sıralanabilir.

- Kamunun piyasalar üzerindeki yetkisi rekabetin sağlanması ve piyasaya girişle sınırlı olmalı.
- Piyasaya müdahalenin sınırları net bir şekilde çizilmeli.
- OHAL ve kriz dönemlerinde kamunun ve piyasanın düzeni için devlet müdahale etmeli.
- Vergile toplamada mevcut anayasa hükümleri aynen korunmalı.
- Ekonomik hak ve özgürlükleri koruyan hükümler daha katı hale getirilerek gerek siyasilerin gerek bürokratların kamu gücünü kullanarak kaynak transferine izin verilmemeli.
- Asgari ücret düzenlemeleri anayasada yer almamalı.
- Kayıt dışı istihdamın önüne geçecek anayasal hükümler yer almalı.

İTO raporunda, Türk Anayasa geleneğinde, ekonomik hayata ilişkin düzenlemelerin anayasa inşa edenler tarafından fazla ilgi görmediği, bu sebepten ötürü dünyadaki gelişmelerden meydana geldiği ve Anayasa Mahkemesinin de bu doğrultuda kararlar verdiğini belirtmiştir. Yeni anayasanın ekonomik hayata ilişkin düzenlemelerinin, bir anayasa anlayışı şeklinde olmaması gerektiğini raporda ifade etmiştir. Yeni anayasa hazırlanırken, ekonomik hükümlerin asıl gayesinin ekonomik gelişmişlik, ekonomik istikrar ve sürdürülebilirlik, kişilerin insani gelişmişlik seviyesinin de göz önünde bulunması gerektiği kaydedilmiştir (www.hukukihaber.com).

3.2.6. MÜSİAD'ın Mali Anayasa Önerisi

Müstakil Sanayici İş Adamları Derneği (MÜSİAD) (2008) hazırlattığı “Yeni Bir Anayasa İçin Görüşler ve Öneriler” adlı çalışmada ekonomik ve mali hükümlerin ayrıntılı bir şekilde anayasada yer almasının büyük sakıncaları olacağını kabul etmiştir. Bu sebepten dolayı ekonomik ve mali hükümlerin anayasada genel bir ilke olarak yer alması gerektiği ve devletin ekonomideki asıl görevinin; düşük enflasyon, düşük işsizlik ve sürdürülebilir yüksek büyümeyi sağlama şeklinde yer almalıdır. Bu sayılanlarla beraber devlet borçlanmasına bir sınır getirmeli. Merkez Bankasının bağımsız olması ve temel vergileme ilkelerinin anayasal güvenceye alınmasını savunan görüşler de vardır.

MÜSİAD çalışmasında devletin demokratik işleyişine etki eden ve anayasada yer almasını gerektiğini düşündüğü üç konuyu kısaca şöyle sıralamıştır:

- Devletin borçlanması, ülke ekonomisini kalkındırmak ziyade adeta bir rant ekonomisine dönüşerek ülkenin gelecek yıllardaki gelirlerini ipotek altın alan bir yapıya dönüşmemesi için, iç ve dış borçlanmaya anayasayla kısıtlayıcı hükümler konmalıdır.
- Siyasiler ve bürokratlar ülke ekonomisi ile ilgili karar alırken, kişisel çıkar sağlayacak davranışlarını engelleyici anayasal hükümler olmalıdır.
- AB Maastricht anlaşmasında olduğu gibi borçlanma milli gelirin %60 geçmemelidir.
- Merkez bankası bağımsız bir yapı sergilemeli, siyasal iktidarların kontrol edemeyeceği bir yapıda olmalıdır. Merkez bankasının bağımsızlığı anayasal güvence altına alınmalıdır.
- Merkez bankasının asıl görevi; ekonomik büyüme ve istikrarı dikkate alarak fiyat astarını sağlamak olmalıdır.
- Ekonomik özgürlüklerin korunması için vergilendirme yetkisi ve konusu, indirim, istisna ve muafiyetler anayasada belirtilmelidir.
- Vergilerin kişinin mali gücüne göre alınır hükmünün yanına, gelir ve harcamadan da alınır ibaresi eklenmelidir.

MÜSİAD ekonomik anayasa önerisinde başta bahsedildiği üzere ayrıntılı yer almasından ziyade anayasada genel ilkelere yer verilmesi gerektiği ve devletin ekonomide temel görevinin; düşük enflasyon, yüksek istihdam ve ekonomik büyümeyi sağlamak olması gerektiğini savunmaktadır (Kartepe, 2008, s. 19-20).

3.2.7. Mali Anayasa Önerilerine Yapılan Eleştiriler

Çeşitli akademisyenler ve meslek grupları tarafından sunulan mali anayasa önerilerine, farklı sebeplerden kaynaklı bir takım muhalif görüşler de mevcuttur. Anayasa hukuku alanında çalışma yapmış önde gelen bilim insanlarının birkaçının mali anayasaya bakış açısına değinmekte yarar vardır. Prof. Dr. Mümtaz Soysal'ın mali anayasaya yönelik açıklamaları şu şekildedir:

“Demokratik anayasaların genellikle her türlü ekonomik politikayı uygulamaya elverişli bir çerçeve oluşturması beklenir. Çünkü, anayasa çerçevesinde çeşitli siyasal partiler iktidara gelecekler, yasalarla ve yürütme kararlarıyla kendi program ve politikalarını uygulamaya çalışacaklardır. Fakat 1961 Anayasasından beri, ekonomik politikaya ilişkin çeşitli hükümleri Anayasaya koymak, kapsamı gitgide genişleyen bir alışkanlık durumuna gelmiştir. Neye yaradığı ve neyi önlediği pek belli olmayan bir alışkanlıktır.”

Prof. Dr. Ergün Özbudun 1992 yılında yaptığı çalışmada Mümtaz Soysal'ın görüşlerine benzer açıklamalarda bulunarak şu ifadeleri kullanmıştır:

“Ekonomi politikalarının genel çerçevesinin katı anayasa kuralları ile belirlenmesi, siyasi partilere büyük ölçüde tek tip bir ekonomi politikası empoze eder. Günümüzün batı dünyasında siyasi partiler arasındaki en önemli görüş farklarının daha çok ekonomik politikalar alanında yoğunlaştığı düşünülürse, böyle bir anayasal kısıtlama partileri birbirine benzer ekonomik politikalar izlemeye zorlar; dolayısıyla partiler arası yarışmanın anlamı bir ölçüde ortadan kalkmış olur. Seçmenler, farklı parti programları arasında bir tercih yapma imkanından yoksun kalırlar. Bu durum siyasal partilerin belli ve ayırt edilebilir programlarla seçmen karşısına çıkmaları, seçmenin tercih ettiği partinin hükümet olarak tam yetki ve sorumlulukla bu programı bir seçim dönemi boyunca uygulaması, ertesi seçimlerde de bu uygulamanın başarı derecesine göre seçmenler tarafından ya ödüllendirilmesi veya cezalandırılması şeklinde özetlenebilecek olan “sorumlu parti hükümeti” (responsible party government) modelini de tahrip eder. Anayasal sınırlamalar yüzünden programını tam uygulayamayan bir iktidar partisi, kolayca ve haklı olarak bu başarısızlığın sorumluluğunu anayasaya yıkabilir. Bu nedenle seçimlerin, seçimler yoluyla partilerin sorumluluğunu gerçekleştirmeleri gerekir.”

Anayasal kısıtların olması sorumlu parti modeline zarar vereceğini ve birbirine paralel partiler oluşacağını dile getiren Özbudun “Türk Anayasa Hukuku” adlı çalışmasında ise şu ifadelerle yer vermiştir:

“Osmanlı imparatorluğu, devlet yönetimi sistemi bakımından, mutlak bir monarşiydi. Padişahın yetkilerini sınırlandıracak hukuk kuralları ve bu kuralları etkili kılacak mekanizmalar yoktu.”

Akademisyenlik ve Demokrat Sol Partide çeşitli bakanlıklar yapmış olan Prof. Dr. Nami Çağan mali anayasaya yönelik birbirine zıt görüşleri mevcuttur. Akademisyenlik dönemlerinde mali anayasaya yönelik görüşlerini şu sözlerle dile getirmiştir:

“Vergide hukuk fikri, ilk kez, siyasal iktidarı ellerinde bulunduranların sınırsız güçlerinin sınırlandırılmaya başlaması ile ortaya çıkmıştır. Vergileme yetkisinin sınırlandırılması, demokratik düzenin temeli olmuş ve bu düzenin gelişmesine olanak yaratmıştır. Parlamentoların yasama yetkilerinin kökeninde; vergilendirme gücünün sınırlandırılması konusundaki savaşımalar vardır... Vergilendirme yetkisi, bir kamu hukuku kavramı olarak, devlete yalnız haklar değil, uymak zorunda olduğu belli ödevler de yükler. Bu ödevler vergilendirme yetkisinin sınırlarını oluşturur. Vergileme yetkisini niteliği, özellikleri ve kapsamı anayasal kurallarla belirlenir. Bu yetkinin kullanılma biçimi ve sınırları çoğu kez anayasalarla belirlenir.”

Prof. Dr. Nami Çağan Demokrat Sol Partiden siyaset hayatına girince mali anayasaya yönelik görüşleri daha önceki görüşlerinin tersi yönünde olmuştur. Bu yeni düşüncelerini şu cümlelerle ifade etmiştir:

“Anayasal iktisatçılarca ileri sürülen bir kısım önermeler çekici görünmekle birlikte, temelde yeni sağ ideolojiyi devletin resmî ideolojisi haline getirmek amacı açık olarak ortaya çıkmaktadır. Anayasa ile liberal olmayan hükümetlere de liberal ekonomi politikasını dayatmaya çalışmak, demokratik düşünceye aykırı bir otoriter yaklaşımdır. Devletin ekonomik sınırlarının anayasada belirlenerek hükümetlerin asli görevleri olan politika alanlarını daraltmak, politikacıları da mekanik görev yapan teknisyenler konumuna getirir.”

Çağan (1997) yine bir diğer eleştirisini şu sözlerle ifade etmiştir:

“Yeni sağ ideolojinin ekonomik anayasa yaklaşımı, dünya çapında çeşitli devletlerde uygulanan ekonomi politikalarını tekeli altına almayı ve sosyal devlet kavramını silmeyi hedeflemektedir. Anayasal iktisatçıların devletin ekonomik sınırlarının anayasada belirlenmesi ile ilgili bazı görüşleri ilk bakışta çekici görünmektedir. Ancak bu yaklaşımın temel amacı, yeni sağın ekonomik görüşlerini devletin resmî ideolojisi haline getirmektir. Bu ideolojiyi liberal olmayan siyasal iktidarlara dayatmaya kalkışmak ise otoriter bir bakış açısıdır. Her siyasal iktidarın ekonomik anayasaya uyma zorunluluğu, siyasal parti ve siyasal tercih farklılıklarını ortadan kaldırır. Bu çeşit bir liberalizmi ‘otoriter liberalizm’ olarak nitelendirmek yanlış olmasa gerektir.”

Ülkemizde maliye alanında tanınmış isimlerden birisi olan Prof. Dr. Bedi Necmettin Feyzioğlu mali anayasa yönelik eleştirilerini köşe yazısında şu sözlerle ifade etmektedir:

“Asrımızın liberal piyasa ekonomisinin gelişmesinde kullanılan yeni ekonomik terminolojiden olan ‘globalleşme’ veya Maastricht anlaşmaları gibi belgelerde belirlenen devletin iktisadi ve mali yetkilerinin sınırlandırılması ile ilgili bazı yeni hükümlerin de anayasalarda yer almasını anlayışla karşılamak mümkün ise de, bir ülkenin başarılı sevk ve idaresi için hükümetlerin ekonomik ve mali kararlar almalarında anayasal hükümlerle bu derecede sık boğaz edilmesinin gereğini anlamak ve kabul etmek mümkün görülmemektedir.”

Liberal görüşleri ile bilinen Prof. Dr. Mehmet Altan sabah gazetesindeki köşe yazısında mali anayasaya yönelik eleştirilerini şu sözlerle yöneltmektedir:

“Ben prensip olarak parlamentonun, parlamento üstündeki bir güç tarafından denetlenmesine, parlamentonun tasarruflarının anayasal yaptırımlara hedef olmasına karşıyım. Parlamentonun alacağı ekonomik kararlara anayasal sınırların getirilmesi, anti-demokratik, seçkinci, tepeden inmeci bir yaklaşım olur. Diyelim, bir parti “ben enflasyonist politikalarla büyümeyi sağlayacağım” diye ortaya çıkarsa, “senin programın anayasaya aykırı” diye yasaklayacağız mı? Türkiye’de yeterince yasak var, bir de ekonomik yasaklar getirmeyelim. Ayrıca, ekonomik anayasa bana mantıklı gelmiyor. Temelinde Batı’daki “vergi vermeyelim” düşüncesi yatıyor. Bu düşünce, Türkiye’ye kamu açıklarını anayasal düzenlemelerle önleyelim olarak yansıyor... Bence, partileri ve parlamentonun ekonomik kararlarını sınırlamak ve denetlemek için düzenlemeler yapmak yerine, sürekli ve düzenli üretimi sağlayacak, her yurttaşı vergi mükellefi yapacak, siyasi formasyonlar üretmek gerekiyor... Ekonomik Anayasa gibi bir “reform” la bu bürokratik yapıyı güçlendirmek bana mantıklı gelmiyor. Bence ekonomik anayasa yerine liberal bir parti için girişimde bulunulsaydı daha anlamlı olurdu.”

Prof. Dr. Gülten Kazgan ekonomi felsefesi ve ekonomi tarihi alanında çalışma yapmış ülkemizin önde gelen değerli iktisatçılarından. Sayın Kazgan’ın mali anayasa yönelik yapmış olduğu olumlu görüşleri şöyle özetleyebiliriz:

“İtiraf edelim ki, anayasal iktisat anlayışı bize demokrasiyi kısıtlayan bir yaklaşım gibi gelmişti önceleri. Ama gelip giden iktidarların davranışlarını görünce, galiba başka çare yok diye düşünmeye başladık.”

“Hükümetler, şimdi yüksek oranda kısa vadeli iç borç- dış borç alıyor, bu da dönüp dolaşıp tekrar para arzını genişletici bir süreç yaşıyor. Bu bakımdan ‘kamu kesimi borçlanma gereğini’ GSMH’nin

“1982 Anayasası’nın ‘mülkiyet hakkı’, ‘özel girişim özgürlüğü’, ‘planlama’, ‘piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi’ ne ilişkin ve ekonomik düzeni doğrudan ilgilendiren temel hükümleri

konusunda bugüne dek önemli bir değişiklik önerisine rastlayamadık. Anayasal iktisat görüşü yanlılarının kamunun enflasyonist politikalarına engel olmak amacıyla Anayasa' ya konulmasını önerdikleri yeni hükümlerin de uygulamada gereksiz duraksama ve tartışmalara yol açabileceklerini düşünmekteyiz.”

Prof. Dr. Sevim Görgün Anayasal iktisat yaklaşımına yoğun eleştirirler getiren bir diğer isimdir. Görgün eleştirilerini aşağıdaki sıralamıştır:

“Anayasanın bir iktisadi plan niteliği kazanması yalnız devletin yüzde 6-7’si gibi bir oranla sınırlamayı bir anayasa maddesine dönüştürmekte yarar olabilir.”

Mali anayasa yaklaşımı ile ilgili çalışma yapan bir diğer isim hukuk alanında yaptığı çalışmalarla tanın Prof. Dr. Turgut Tan’dır. Sayın Tan, düşüncelerini şu sözlerle ifade etmiştir:

İktisadi tercihlerini değil, bireyin iktisadi özgürlüğünü, anayasaların sık sık değişmemesi gerektiği göz önüne alınacak olursa, gelecek kuşakları da kapsayacak şekilde sınırlar. Bu tür bir ekonomik düzeni serbest piyasa ekonomisi olarak nitelemek mümkün değildir. İktisadi anayasa ancak kumanda ekonomilerinde uygulanabilir.”

Yapılması gereken demokratik sistem içinde mevcut denetim mekanizmalarını güçlendirmektir. Bu da anayasa ile kurumların özerkliğini ve kişisel özgürlüğünü sınırlayarak değil artırarak ve başta partiler olmak üzere demokratik örgütlenmenin yayılmasını özendirerek mümkün olur.

Kamu harcamalarının, kamu hizmetlerinin ve ekonomiye kamu müdahalesinin artmasını politikacılar ve bürokratların öz çıkarlarını korumaya yönelik kararları ile izah etmek, sorunu çok basite indirmek olur.

Toplumsal refahının artması için kamu hizmetleri üretimi ve ekonomiye müdahale zorunludur. Müdahalenin etkin olabilmesi için esnek olması gerekir.”

Prof. Dr. Meltem Dikmen Caniklioğlu, doktora tezini yazarken elde ettiği bulgular sonucunda mali anayasa yaklaşımına yönelik şu ifadeleri kullanmıştır:

“Sonuç olarak Ekonomik Anayasa, başta anayasa olmak üzere Anayasa Hukuku’ nun tüm kavram ve kurumlarını karmakarışık bir biçimde ele alıp, sıklıkla çelişkiye düşerek oluşturulmaya çalışılan; fazlasıyla ideolojik ve içeriği itibariyle bazı yönlerden yanlış, genellikle de eksik, uygulama imkânı neredeyse hiç bulunmayan bin anayasa anlayışını yansıtıyor.”

Sayın Ziya Öniş, Anayasal iktisadın gelir dağılımı bozuk olan ülkelerde hayata geçirilmesinin imkânsız olduğunu, bu gibi ülkelerde devletin geliri yeniden dağıtmaya yönelik politikalar uygulamaya koyması gerektiğini dile getirerek şu değerlendirmelerde bulunmuştur:

“Gelir ve servet dağılımındaki adaletsizliklerin ve demokratik kurumların yetersiz olduğu toplumlarda devletin neo-liberal anayasal iktisatçılar tarafından savunulduğu gibi gelirin yeniden dağılımı politikalarından devletin kendisini geri çekmesi mümkün görünmemektedir”

Mali anayasaya yönelik yapılan eleştirilerde göz önünde tutulması gereken en önemli hususun; maliye alanında çalışma yapan kişilerin yalnız ekonomi değil aynı zamanda hukuk ve siyaset bilimi alanında da çalışmalarda bulunması gerektiğidir.

Sosyoloji, psikoloji, bürokrasi, kamu yönetimi, antropoloji gibi konular da maliyecilerin çalışma alanını etkilemektedir. Bahsedilen bu alanlarda çalışma, araştırma yapmadan kamu tercihi teorisini, kamu tercihi teorisini alanında da çalışma yapmadan da mali anayasa yaklaşımını yorumlamak son derece hatalı olacaktır. Mali anayasa yöneltlen eleştirilerden en dikkat çekici olanı, monarşi döneminde mutlak otoritenin yetkisinin sınırlandırılmasından bahsederek bunu demokrasi mücadelesi ile özleştiren kişiler, bahse konu mali anayasa olunca, siyasal iktidarların işleyişinde aksama yaşanacağı düşüncesi ile ekonomik anayasaya muhalefet ederler (Yereli, 2003, s.185).

İster monark olsun ister seçimle iktidara sahip olunsun, her türlü iktidarın çok geniş yetkilere sahip olması toplumun özgürlüğünü kısıtlamak anlamına gelmektedir. Geçmişten günümüze toplumlar demokrasi savaşımında sınırsız yetkilere sahip iktidarların yetkilerini kısıtlamak için ve yönetimde söz sahibi olmak için demokrasi mücadelesi vermişlerdir. İnsan hakları siyasi otoritenin bu yetkisini kötüye kullanmasını engellemek için verilen bir tepkidir. Anayasal güvence altına alınan insan hakları otoriteye sınırlamalar getirmektedir. Anayasal haklara, kuralı koyan iktidardan korunmak için her birey eşit olarak sahiptir. Gücü elinde bulunduran hiçbir otorite kurallar koyarak bunu bırakmak istemez. Bu nedenlerden ötürü temsili demokrasilerde, temsilcilerin yetkisinin sınırı, en az monark'ın yetkisinin sınırı kadar önemlidir (Yereli, 2003, s. 186).

Mali anayasa çalışmalarına yönelik başta Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) olmak üzere büyük eleştiriler getirilmektedir. Türkiye'de Mali anayasaya yönelik “Yeni Sağ” olarak yapılan benzetmelere ise katılmak imkansızdır. Çünkü “ekonomik anayasa” fikri hiçbir siyasal iktidara “özgürlük” dışında, hiçbir ideolojiyi empoze etmemektedir (Yereli, 2003, s. 187). Yapılan seçimlerde halkın desteğini alarak siyasal otoriteyi elinde bulunduran iktidarlar, izleyecekleri politikalar konusunda serbesttir. Mali anayasa siyasal

iktidarları kısıtlamak için değil, sistemde yaşanan aksaklıklar üzerine yapılan tartışmalar üzerine gündeme gelen bir önermedir (Yereli, 2003, s. 191).

Hükümetlerin mali anayasayı öne sürerek başarısızlıklarının sebebini başka nedenlere dayandırılabilceği düşüncesiyle, ekonomik anayasa karşı çıkmak özgürlüğümüzü kaybederken iktidara destek olmaktan başka bir sonuç meydana getirmeyecektir (Yereli, 2003, s. 188).

Kamu gücünü kullanarak haksız bir rekabete yol açan ve ekonomik kurallara göre değil bürokrasiye göre yönetilen kamu girişimlerinin verimsizliği herkesçe bilinmektedir. Mali anayasa sözleşme özgürlüğü ve mülkiyet haklarına büyük önem vermektedir. Bireysel özgürlüklerin kısıtlanmaması için kamu gücünün kısıtlanması gereğini ifade eder. Mali anayasa mantığında, sosyalizmin özel mülkiyete özgürlük tanımamasına benzer bir şekilde kamu mülkiyetinin ortadan kaldırılmasına yönelik bir öneri mevcut değildir (Yereli, 2003, s. 188).

Mali anayasanın sözleşme özgürlüğü konusunda, bireyin çalışarak işverenle ücret ve sosyal haklarının pazarlığını kendisinin yapması gerektiğini belirtir. Sözleşme özgürlüğünün engellenmesi mümkün değildir. Toplu sözleşmelerde kamu gücünün taraf olması sözleşmeyi, işveren ya da kamu lehine sonuçlanması ile işçinin emeğinin karşılığını alamamasına yol açmaktadır. Siyasal iktidarların oy maksimizasyonu bürokrasinin fayda maksimizasyonu davranışı sonucu kamuya işçi ve personel alımı zamanla reel ücretlerde gerileme yaşanmasına verimli çalışan emekle, verimsiz çalışan emeği ayırt etmeyerek sömürülmesine yol açmıştır. Bu davranışları kısıtlayan bir anayasa olmadığı sürece kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına olanak sağlayana uygulamalar hep var olacaktır. Kamu kesiminde sosyal fayda önce planda olması sebebiyle verimli çalışan ile verimsiz çalışanı ayırt etmek çok zordur. Buda zamanla kamu personelinin kendini sorgulamasına ve veriminin düşmesine yol açacaktır. Kamunun aksin piyasada kar olduğu sürece üretim vardır. Emek sahipleri performansları karşılığı ücret ve yan haklar elde etmektedir. Buda verimliliğin ve etkinliğin artması ile kaynakların daha rasyonel kullanılmasına yol açacaktır (Yereli, 2003, s. 189).

Eleştirilerden bazıları ise devlet müdahalesinin daha da artırılmasından yanadır. Bireysel özgürlüklerin sınırlanması pahasına, siyasal iktidarların gücünün arttırılması

fikrini öne sürenler demokrasi savaşımından bağımsız hareket ederek konuya objektif bilimsellikten yana değil de subjektif ve ideolojik bir bakış açısıyla değerlendirmelerinin sonucudur. Anayasal politik iktisat, devletin yetkilerinin sınırlandırması ve refahın artırılmasına yönelik yasal hükümlerin şekli ile ilgilenir (Sutter, 1997, s. 2).

Mali anayasa hükümetleri kısıtlamaktan ziyade, yetkilerinin sınırını belirleme özelliğine sahiptir. Devletin bireylerin özgürlüklerinin sınırını belirleme görevini olmadığı, tarihin hiçbir döneminde devlete böyle bir misyon yüklediği şüphe götürmez bir gerçektir. Bu sebeple çizilmesi gereken sınırlar toplumu oluşturan bireylere değil de bireylerin oluşturduğu hükümetlerin sınırınıdır. Devlete yüklenecek asıl görev bireylerinin özgürlüklerinin garanti altına alması görevidir, özgürlüklerin sınırını belirleme görevi değildir. Mali anayasa önerisinde, bu temel varsayımlar altında; enflasyonu önleme, işsizlik haddinin azaltılması, büyümede artış ya da bütçe dengesini sağlama gibi temel ekonomi politikalarını öngörmemektedir. Hükümetler enflasyon, işsizlik, büyüme ve bütçe dengesiyle ilgili mücadeleyi yine kendi uygulayacağı programlar çerçevesinde yürüteceklerdir. Aksi takdirde mali anayasa işsizlik, enflasyon, büyümeyi artırma ya da borçlanmayı azaltma programı değildir. Mali anayasa siyasal iktidarların soyut kurallara içeren yetkilerini özgürce kullanması neticesinde, bireylerin her geçen gün azalan alım gücü ve tüketim özgürlüğünün örtülü bir şekilde elinden alınmasına engel olacak keyfi uygulamaların önüne geçme önerisinde başka bir şey değildir (Yereli, 2003, S.191-192). Mali anayasa önerilerinde, anayasal iktisatçılar gelir dağılımında adaletin sağlanması amacının ötesinde, iktisadi istikrar ve düzenin sağlanmasına da yöneliktir (Aktan, 2002, s. 691). Siyasi otoritelerin sahip olduğu güç ve yetkileri kötüye kullanmalarını önlemek için kurallar olması, bu kurallarla beraber bireyler ve sivil toplum kuruluşlarının hak ve özgürlüklerini savunacak bilince sahip olmaları gerekir (Aktan, 2002, s. 690).

3.3. Türkiye’de 1980-2018 Dönemi İktisadi Politikaların Anayasal İktisat Teorisi Açısından Değerlendirilmesi

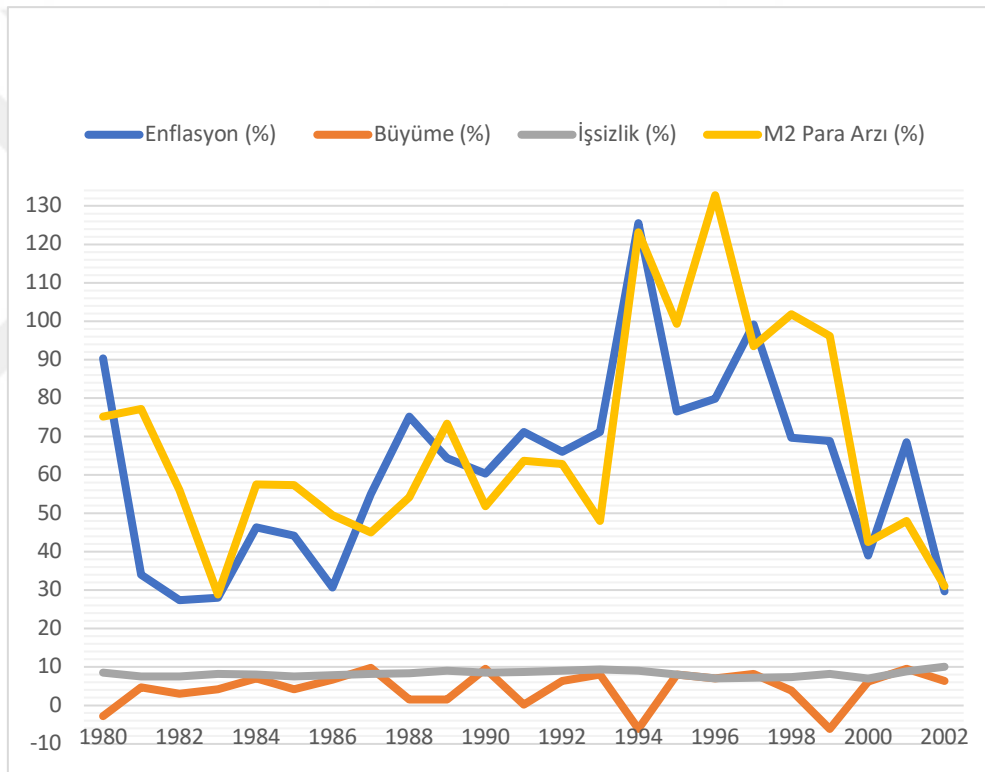
Seçim ekonomisi, sık sık seçim yapılan ülkelerde siyasal iktidarların yeniden seçilebilme amacıyla mevcut program ve hedefleri kullanmak yerine, seçimi kazanmaya yönelik rasyonel olmayan politikalar uygulamasıdır. Kısaca “Sosyal faydadan ziyade oy maksimizasyonu hedeflemesiyle yapılan politikalar” olarak adlandırılabilir (Kuşat ve

Dolmacı, 2011, s. 138). 1970’li yılların ortalarında başlayan petrol krizi ile kendini gösteren aşırı fiyat artışları, 1979’da yaşanan ikinci şok bir artışla hammadde arzında ciddi sorunlar yaşanması ile temel gıda ürünlerinin üretiminde ve temininde aksaklıklar meydana getirmiştir. Petrol fiyatlarında yaşanan ani şok artışlar, ülkenin dış ticaretinde büyük bir öneme sahip olan dövizde aşırı talebe neden olmakla birlikte, ülkenin dış borç yükümlülüklerinin yükselmesi ve ihtiyaç duyulan hammaddenin temininde sorunlar meydana getirmiştir. Yaşanan bu sorunlar temel gıda ürünlerinde kıtlığa sebep olmakla beraber halkın bu ürünleri karne gibi uygulamalarla temin etmeye başlaması neticesinde karaborsaya düşmüştür. Tüm bu olumsuzluklarla birlikte ülke içinde ciddi ekonomik problemler yaşayan hükümet dış kaynak arayışına girmiş, uluslararası fon sağlayıcı ekonomik kuruluşlarla problemler yaşamış, ekonomide yaşanan sorunlara bir çözüm bulamayan ve 1979’da ara seçime giden Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) hükümeti yapılan seçimi kaybetmiş ve yerine Adalet Partisi (AP) iktidar olmuştur (Turan, 1986, s.117). AP’nin seçimi kazanması ile ekonomik istikrarsızlıkların önüne geçebilmek için Türkiye ekonomisi için bir milat olarak kabul edilen 24 Ocak Kararları açıklamıştır. 24 Ocak 1980 tarihinde açıklanan serbest piyasa ekonomisine geçişte çok köklü yapısal değişiklik ve istikrar kararları alınmıştır (Korkmaz, 2019, s. 87). Ekonomide istikrar için alınan yeni iktisat politikaları, halk üzerinde ilave baskılar oluşturarak; ekonomik, sosyal ve siyasal alandaki istikrarsızlığın daha da yukarılara çıkmasına sebep olmuştur. Tüm bu sorunları gerekçe göstererek 12 Eylül 1980 yılında Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) ülke yönetimine el koymuştur.

Çalışmamızın bu kısmını 1988-2002 ve 2003-2018 olarak iki dönem ayırarak değerlendirme yapacağız. 1980-2002 yılları arasında daha çok koalisyon hükümetleri ülkeyi yönetmiştir. 2002 yılında yapılan genel seçimlerde Adalet ve Kalkınma Partisi’nin (AKP) seçimi kazanmasıyla ülkede koalisyonlar dönemi sona ermiş ve yaklaşık olarak 20 yıldır devam eden AKP dönemi başlamıştır. Bu sebeple tercih edilen iktisat politikalarının değerlendirmesi yapılırken bu husus dikkate alınarak yapılmıştır.

3.3.1. 1980-2018 Dönemi Uygulanan Politikaların İktisadi Etkileri

24 Ocak Kararları ile ekonomide alınan yapısal değişikliklerle enflasyon, para arzı, büyüme oranı ve işsizlik haddinde olumlu gelişmeler yaşanmış ve Anavatan Partisi (ANAP) seçim programının ekonomik yönünü çok büyük oranda 24 Ocak Kararları üzerine hazırlamıştır. 12 Eylül 1980 yılında TSK'nın yönetime el koyması sonucu ekonomik göstergelerde ortaya çıkan bozulmalar 24 Ocak Kararlarının uygulanması sonucu yeniden toparlanarak pozitif bir görünüm yakalamıştır.



Grafik 3. 1 1980-2002 Yılları arası Türkiye'de makro veriler (HMB, TUIK, TCMB, SBB)

3.3.1.1. 1983 Seçimleri

Çalışmayı iki döneme ayırarak değerlendirme yapılmasındaki en büyük etken 1980 yılında alınan yapısal kararlarla ekonomik ve siyasi hayatta köklü değişikliklerin ortaya çıkmasıdır. 1980 yılına büyük bir ekonomik krizle giren ülke ekonomisi 24 Ocak Kararları ile kamu ağırlıklı ekonomiden, piyasa ağırlıklı karma ekonomiye geçişi öngören

bir program uygulamaya konulmuştur. Piyasa ekonomisini savunan neo-liberal politikalara zemin hazırlanmış ve kısa süre sonra hayata geçirilmiştir (Eğilmez, 2022, s. 65).

24 Ocak Kararları sonrasında yaşanan askeri darbe ile üç haneli rakamlara yaklaşan enflasyon oranı, alınan ekonomik tedbir politikalarıyla seçim öncesi dönemde %27,4'e kadar indirilmiştir. Askeri yönetim desteklediği (Milliyetçi Demokrat Parti) MDP'nin seçimi kazanması için ekonomik araçlara müdahalesi, seçim öncesi dönemde aşağı yönlü bir ivme yakalayan enflasyon oranının yeniden yukarı yönlü hareket etmesine yol açmıştır. İktidarın seçimi kazanmaya yönelik politikaları faiz oranlarını artırarak reel yatırımların düşmesi ile yaşanan bu sorunları çözmek için başta IMF olmak üzere uluslararası sermaye kuruluşlarına başvurmuştur. Hükümet uluslararası sermayenin desteğini almak için kısa vadeli çözümler getiren 24 Ocak Kararlarını uygulama kararı almıştır. Askeri müdahale sonucu yaşanan ekonomik ve siyasi belirsizlik ile eksilerde olan büyüme oranı, alınan tedbirlerin etkisini göstermesi ile pozitif yönde bir ivme yakalayarak seçimler öncesi olumlu bir tablo çizmiş. Askeri yönetim enflasyon ve büyüme oranındaki iyileşmeleri de göz önünde bulundurarak, mevcut iktidarın seçimi kazanması ile seçmenlerin refah seviyesinde iyileşmenin devam edeceği yönündeki açıklamaları ile iktidar partisine destek vermiştir.

Seçim öncesi yıllar da azalış gösteren işsizlik haddi seçimden hemen önceki yıl da yeniden artış trendine girmiştir. 1980'e kadar yüksek oranda içe dönük katı kurallarla yönetilen Türkiye ekonomisi, 24 Ocak Kararları ile serbest piyasaya ekonomisine geçişi içeren ve dışa açık yeni reform programları ile yönetilmeye başlanmıştır. Anılan dönem de ithal ikamesine yönelik uygulamaları bırakarak ihracata dayalı bir büyüme modelini uygulamaya almıştır. Alınan yeni kararlarla iç piyasanın önemini kaybetmesi ve bir maliyet kalemi olarak ücretlilerin sendika, grev vb. haklarında kısıtlamaya gitmesi işsizlik haddinin seçim yılında artış yönündeki etkisini devam ettirmiştir. Seçim yılı da dahil genel olarak artış yönünde bir ivme gösteren işsizlik haddi seçimi izleyen yıl da düşüş trendine girmiştir. Seçim öncesi ve sonrası yıllar da işsizlik oranlarında aşağı ve yukarı yönlü hareketler olsa da işsizlik haddi diğer ekonomik göstergelere göre daha istikrarlı bir seyir izlemiştir.

IMF ile yapılan stand-by anlaşması sonucunda başta para arzının kısılmasına yönelik uygulamalarına yürürlüğe konması ile 1981 yılından itibaren düşme eğilimi gösteren para arzı artış oranlarını seçim yılı da dahil düşme eğilimi sürdürmüştür. Yapılan anlaşma ile parasal büyüklüklerin kontrollü olarak genişlemesinin sağlanması ya da daraltılması sonucunda fiyat istikrarında yaşanan dalgalanmanın da önüne geçilmiştir. Seçimi izleyen yıl da para arzında artış haddi artış göstermeye başlamış ve izleyen yıl da bu ivmesini sürdürmüştür.

3.2.1.2. 1987 Seçimleri

1983 seçimlerinden sonra yukarı yönlü hareket eden enflasyon oranı 1987 seçimlerinden önce dezenflasyon şeklinde artışını sürdürmüştür. Seçim yılında da artarak yukarı yönlü hareketini sürdüren enflasyon oranı, seçimi izleyen yılda devam etmiştir. Seçim yılından önce enflasyon oranının azalarak artmasının nedeni dönemin iktidar partisinin seçim öncesi KİT ürünlerine yapılacak zamları seçim sonrasına ertelemiş olmasındandır.

Seçim öncesi dönemde petrol fiyatlarında yaşanan düşüş, iç talepte yaşanan artış ve hükümetin seçim ekonomisi uygulaması sonucunda seçimden önceki yıl ve seçim yılında yüksek büyüme oranlarına ulaşılmıştır. Seçimden önceki yıl %6,8 olan büyüme seçim yılında %9,8 yükselmiştir. Büyümede görülen bu artış seçimi izleyen iki yılda çok sert düşüşler göstererek %1,5 ile %1,6 seviyesinde gerçekleşmiştir.

1985 yılında işsizlik haddinde yaşanan düşme, seçimden hemen önceki yılda tekrar yukarı yönlü bir seyir izleme başlamıştır. Yukarı yönlü bu hareket seçim yılı ve izleyen yılda da devam etmiştir. Bu artışın sebebi büyüme oranında görülen artış ve dış ticareti artırmaya yönelik uygulamalar sermayeyi güçlendirirken, ücretlerin esnek ve ucuz hale getirilmesi ile işsizlik haddinde artış yaşanmış olabileceği düşünülmektedir.

Para arzı artış haddindeki düşme eğilimi 1985 yılında başlamış ve seçim yılı da dahil bu eğilimi sürdürmüştür. Ancak cari harcamaların finansmanı ve miyop seçmenlerin manipüle edilmesi ile seçimlerin iktidar partisi tarafından kazanılması, para arzı artış haddindeki aşağı yönlü ivme seçimlerden sonra yukarı yönlü bir ivme kazanmıştır.

3.2.1.3. 1991 Seçimleri

1991 seçimleri ile ülkede 1999'a kadar sürecek koalisyonlar dönemi başlamış, siyasal ve ekonomik istikrarsızlığın en önemli nedeni olarak kabul edilmiştir. Erken seçimler, siyasal istikrarın sağlanamaması, ekonomik programlarda yaşanan aksaklıklar gibi nedenlerden dolayı, ekonomik göstergeler üzerinde çok sık dalgalanmalar yaşanmasına neden olmuştur. Seçim ekonomisi uygulamalarının var olup olmadığı, her dönemi kendi iç dinamiklerine göre değerlendirmek çalışmamızda daha sağlıklı veriler elde etmemize yardımcı olacaktır.

1987'i seçimlerden sonra sürekli bir artış eğilimi içine giren enflasyon oranı alınan tüm önlemlere rağmen artış trendini sürdürmüş ve seçim öncesi yılda %60,4 oranında artış göstermiş bu artışın sebebi iç talepte yaşanan artıştan kaynaklanmaktadır. Enflasyon oranında süre gelen artış seçim yılında da devam etmiş ve bu yükselişle %71,1 oranında gerçekleşmiştir. Seçim yılında uygulanan politikaların etkisi seçimi izleyen yılda kendini göstererek enflasyon oranında %66'lara varan bir artışa sebep olmuştur.

1989 yılı ve öncesi dönemde büyüme oranlarının konjonktürün çok altında olması ve alınan tedbirlerin sonuç vermesi ile 1990 yılında büyüme oranı %9,4 oranında gerçekleşmiştir. Seçim öncesi yıl da yakalanan yüksek büyüme oranı, 1991 yılında ortaya çıkan Körfez Krizinin de etkisiyle askeri alanda harcamaların artması sonucu seçim yılında reel GSMH'de büyüme neredeyse durma noktasına gelmiş ve %0,3 gibi bir oranda artış görülmüştür. Seçimi kazanmaya yönelik izlenen politikalar ve seçim yılında yaşanan düşük büyüme oranının da baz etkisi ile seçimi izleyen yıl da büyüme %6,4 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Seçim öncesi dönemde işsizlik haddinde görülen düşüş, 1991 Körfez Krizinin de etkisiyle ülkenin özellikle Doğu ve Güneydoğu bölgesinde gözlenen terör olayları bölge halkının batıya göç etmesi sebebiyle seçim yılında işsizlik haddinde %0,2 oranında artış yaşanmasına sebep olmuştur. İşsizlik haddinde yaşanan bu artış seçimi takip eden yılda da devam etmiştir.

Seçim öncesi dönem de para arzı artış oranı %51,83 seviyesinde gerçekleşmişken seçim yılında bu oran %63,63 seviyesine yükselmiştir. Seçim izleyen yıl para arzı artış

oranı büyük oranda seçim yılındaki seviyesini korumuştur. Para arzı artış oranının seçim yılı ve seçimi izleyen yıl da değişiklik göstermemesinin sebebi MB'nin hazineye verdiği avanslarda küçülmeye gideceği bir program neden olarak gösterilebilir. Bu uygulamaya ek olarak erken seçim, siyasal ve ekonomik belirsizlikler de diğer bir neden olarak gösterilebilir.

3.2.1.4. 1995 Seçimleri

1994 yılında ülke tarihinin en derin finansal krizlerinden birisi yaşanmıştır. 5 Nisan 1994 tarihli alınan önlemler uzun süre devam ettirilememiş ve 1995 yılında erken seçim kararı alınmıştır (Sonkur, 2017, s. 125). Erken seçim kararı alınmasıyla koalisyon hükümetleri tarafından uygulanan IMF destekli istikrar sağlayıcı sıkı politikalar rafa kaldırılarak seçimi kazanmaya yönelik uygulamalara gidilmiş (Korkmaz, 2019, s.106).

1994 tarihli 5 Nisan Kararlarının uygulanmasının terk edilmesi neticesinde seçim öncesi yılda %125,5 seviyelerine çıkan enflasyon oranı seçim dönemin uygulanan genişletici politikalara rağmen düşüş göstererek %76,1 seviyesinde gerçekleşmiştir. Seçimi izleyen yılda da seçim yılındaki enflasyon oranına çok yakın bir oranda artış yaşanmıştır. Seçim yılı ve izleyen yıl da enflasyon oranında gözlemlenen düşüş politik konjonktür teorisi ile uyuşmamaktadır. Enflasyon oranında gözlemlenen bu durum 1994'te yaşanan krize dayandırılmaktadır (Özkan, 20, s. 162).

Merkez Bankasının sınırlı seviyede olan kaynaklarını iktidar ve koalisyon ortağı olan partinin seçimi kazanmak uğruna, kamu gelir ve giderleri arasındaki dengesizliği gidermede kullanması ya da alternatif olarak borçlanmayı tercih etmesiyle birlikte enflasyon oranında görülen sıçrama seçim öncesi 1994 yılında %-6,1 seviyesinde gerçekleşmiştir. Seçim öncesi yıl da eksilerde olan büyüme oranı, seçim yılında pozitif bir oran yakalayarak %8,0 seviyesine yükselmiştir. Büyümede yakalanan artış seçimi izleyen yıl da yukarı yönlü ivmesini sürdürerek %7,1 oranında gerçekleşmiştir.

İşsizlik haddinde seçimden önceki yılda düşme eğilimi vardır. 1995 seçim yılına gelindiğinde işsizlik haddinde yaşanan aşağı yönlü ivme %8,1'e kadar düşmüştür. Seçim öncesi yıl da başlayan seçim yılı da dahil aşağı yönlü hareketini sürdüren işsizlik haddi seçimi izleyen yıl da %7,1 seviye kadar gerilemiştir. İşsizlik oranında yaşanan bu kısa

sürelî iyileşmenin koalisyon hükümetinin oy maksimizasyonu ile hareket etmesi sonucu 5 Nisan Kararlarının askıya alınması neticesinde bir kez daha miyop seçmenin oyunu almaya çalışmıştır.

1993 yılında azalma gösteren para arzı, Seçim öncesi 1994 yılında uygulamaya konulan sıkılaştırma programı terk edilerek seçim ekonomisinin varlığını kanıtlar nitelikte uygulamalarla büyük bir sıçrama göstererek %123,18 seviyesine yükselmiştir. Seçimi izleyen yıl da para arzı artış oranında aşağı yönlü ivme ile %99,36 seviyesinde gerçekleşmiştir.

3.2.1.5. 1999 Seçimleri

28 Şubat süreci ve Çiller hakkında gündeme gelen yolsuzluk iddiaları sonucunda 1999 yılında güvenoyu alamayan hükümet düşürülmüş ve yerine DSP'nin başında olan Bülent Ecevit tarafında azınlık hükümeti kurulmuştur. Yeni kurulan hükümetin ilk icraatı erken seçim kararı almak olmuştur. Laiklik tartışmaları ve yolsuzluk iddiaları sonucunda ülkede siyasi ve ekonomik belirsizlik iyice artmış ve bu tartışmalar erken seçim kararı alınmasındaki en önemli etken olarak sayılabilir. Yapılan seçimlerde Politik konjonktür dalgalanmalarına yoğun bir şekilde rastlanmamasının başlıca sebepleri; 3 ay gibi kısa süreli bir hükümet olması ve mecliste seçim ekonomisi araçlarını kullanacak güce sahip olmaması sayılabilir.

Seçim öncesi dönemde yaşanan siyasi ve ekonomik belirsizliklerle beraber 1998 yılında IMF ile yapılan enflasyonun denetlenmesi anlaşması ile enflasyon oranı düşürülmeye çalışılmış ve nitekim başarılı da olunmuştur. Alınan önlemlerle seçim öncesi enflasyon oranı %69,73 oranında gerçekleşmiştir. Seçim yılı seçim öncesi döneme yakın bir seviyede gerçekleşen enflasyon oranı artış hızını devam ettirerek %68,8 olmuştur. Seçim öncesi alınan önlemlerle, seçim öncesi ve seçim yılı paralel bir seyir gösteren enflasyon oranı seçimi izleyen yıl da aşağı yönlü bir ivme yakalayarak %39 seviyesine düşmüştür.

IMF ile yapılan anlaşmalar sonucunda uygulamaya konan yapısal değişikliklerle beraber ekonomik alanda ılımlı bir hava oluşmuş buna ek olarak Gümrük Birliği anlaşması

ile ihracatın artması iç talepte yaşanan hareketlilikle 1997 yılında büyüme oranında %8,3'lük seviye yakalanmıştır. Büyümede yakalanan bu yüksek seviyeler seçimden önceki yılda siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklarla beraber %3 olarak gerçekleşmiştir. Seçim yılında 1999 depremi, siyasal ve ekonomik istikrarsızlığın iyice arttığı bir dönemde büyüme oranı negatif %-6 olarak gerçekleşmiştir. Seçimi izleyen yılda baz etkisi ile beraber büyüme oranında önemli ölçüde artış yaşandığı gözlemlenmektedir.

Para arzı artış haddi incelendiğinde seçim öncesi dönemde %100'ün üzerinde artış gösterirken, seçim döneminde bir önceki yıla göre azalarak artan şekilde artışını devam ettirmiştir. Seçimi izleyen yılda, seçim yılına göre %50'nin üzerinde bir azalışla %42,4 oranında artış göstermiştir. Para arzında gözlemlenen bu inişli çıkışlı grafik değerlendirildiğinde çizilmektedir. 1991 seçimleri ile başlayan koalisyonlar dönemi ile hiçbir parti tek başına iktidara sahip olamamış ve ekonomik hayatta yapısal değişiklikler getiren düzenlemeler partiler arası ideolojik farklılıklardan kaynaklı alınamamıştır. Reformist kararlarda çatışma yaşayan partilerin karar almada yaşadıkları problemler sonucu 1991-2001 yılları arasında 3 kriz yaşanmasına sebep olmuştur. Koalisyonlar döneminde para ve maliye politikası araçlarının doğrudan siyasal iktidarların elinde olmaması seçim atmosferinde bu araçlardan daha az yararlanacakları söylenebilir. Teknolojik alanda yaşanan gelişmelerle, küresel piyasalarla yoğun ticari ilişkiler içine giren Türkiye, dışarıda Asya ve Rusya krizlerinden, içerde 28 Şubat krizinin yarattığı siyasal belirsizlik ve 1999 Marmara depremi ülke sanayinin küçülmesine yol açmıştır. Yaşana tüm bu olumsuzluklar karşında koalisyon hükümeti, hazine ve merkez bankasıyla 3'er aylık finansal istikrarı sağlamaya yönelik bir para programı hazırlamıştır (Korkmaz, 2019, s. 120). IMF ile yapılan yakın izleme anlaşmasıyla para ve maliye politikaları direkt kontrol altına alınmasıyla fiyat istikrarının sağlanması hedeflenmiş. Uygulamaya konan önlemlerle başta başarı sağlasada seçim atmosferine girilmesi neticesinde yeniden seçimi kazanmaya yönelik davranışlarla artan kamu harcamaları para arzını artırarak karşılanmaya çalışılmıştır.

3.2.1.6. 2002 Seçimleri

10 yılı aşkın süredir devam eden siyasi ve ekonomik istikrarsızlığın hüküm sürdüğü bir ortamda koalisyon hükümeti tarafından yine erken seçim kararı alınmıştır. Erken seçim kararı alınmasındaki en büyük etken cumhuriyet tarihinin en ağır finansal krizlerinin Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihleri arasında 3 ay arayla yaşanmış olmasıdır.

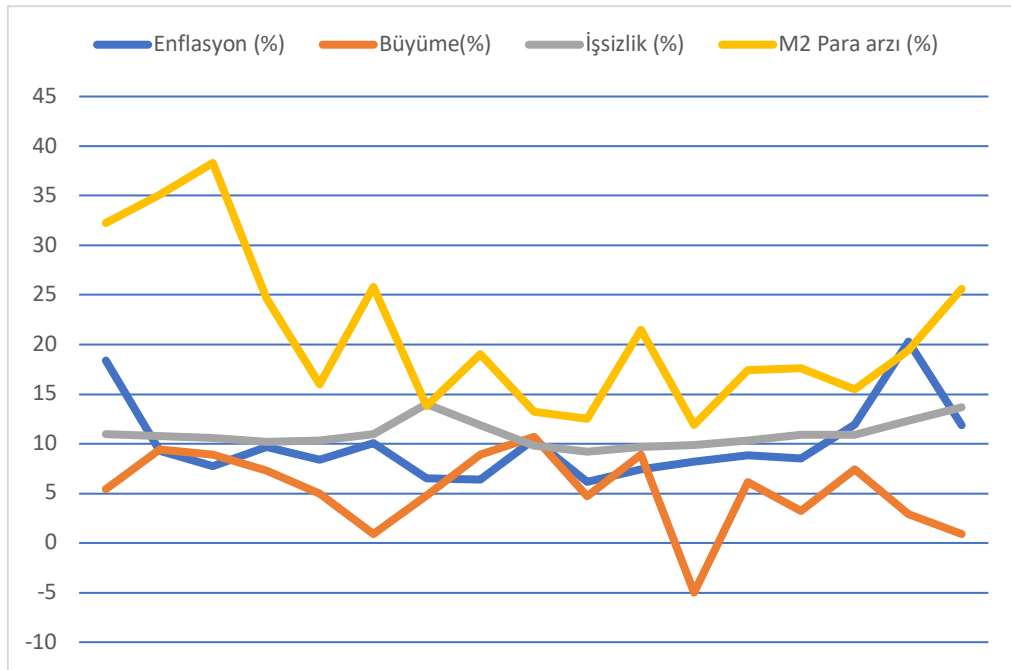
Seçim öncesi dönemde ekonomide yaşanan krizle yükselişe geçen enflasyon oranı, krizi atlatmak için IMF ile yapılan anlaşmalar sıkı para ve maliye politikaları neticesinde seçim yılında %50'nin üzerinde düşüş göstererek %29,8 olarak gerçekleşmiştir. Uygulanan politikalar başarılı olmuş ve seçimi izleyen yılda enflasyon oranı aşağı yönlü ivmesini sürdürerek %18,4 oranında gerçekleşmiştir. Enflasyonda gözlemlenen bu inişli çıkışlı duruma IMF ile yapılan anlaşmalar sonucu yürütülen sıkı para ve maliye politikaları sonucu spekülasyon sermayenin vur kaç tarzında bir politika izlemesi ve faizlerin aniden sıçraması sebep olarak gösterilebilir.

IMF ile yapılan anlaşma ve Kemal Derviş aracılığıyla da Dünya Bankasının desteği ile ekonomide ılımlı bir hava oluşması neticesinde yapay bir düşüş gösteren enflasyon, büyümeye olumlu yansımış ve seçim öncesi yılda %-9,5 oranında gerçekleşen büyüme seçim yılında %6,4'lük bir yüksek bir büyüme oranı yakalamıştır. Seçimi izleyen yılda büyüme oranı azalarak artan şekilde devam ederek %5,4 oranında gerçekleşmiştir. 2000 Yılında yakalanan büyüme oranı IMF ile izlenen daraltıcı politikalardan ziyade kısa süreli spekülasyon amaçlı sermayeden kaynaklandığı söylenebilir. Şubat 2001 kriziyle ülkeye gelen spekülasyon sermayenin panikle ülkeden kaçması sonucu büyüme seçim önce yılda negatif olarak gerçekleşmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere IMF ve Dünya Bankasının desteği sonucu büyümede artış yaşanmaya başlamıştır.

2000 yılında düşüşe geçen işsizlik oranı yaşanan iki büyük krizle seçim öncesi yılda artışa geçmiş ve 2001 yılında %8,9 seviyesine yükselmiştir. IMF ile yapılan anlaşma ve Dünya Bankasının desteği sonucun enflasyon ve büyümede ılımlı bir hava yakalanırken işsizlik haddi için aynı şeyleri söylemek mümkün değildir. Seçim yılında işsizlik haddi çift haneli rakamlara çıkarak %11 olarak gerçekleşmiştir. Seçimi izleyen yılda işsizlik oranında düşüş yaşansa da bu düşüşler çok küçük oranlarda olmuştur. Normal şartlarda reel büyümenin işsizlik haddini düşürmesi beklenirken 2000 ve 2002

yılında yaşanan büyüme aksine işsizlik haddinde artış gözlemlenmiştir. 2001 yılında negatif gerçekleşen büyümenin de etkisiyle işten çıkarmaların başlamasıyla ve yatırım tasarruf dengesinin sağlanmaması işsizliği daha derinleştirmiştir (Korkmaz, 2019, s.124).

Para arzı artış oranlarında sürekli bir dalgalanma yaşandığı gözlemlenmektedir. Seçim öncesi yılda yukarı yönlü bir ivme yakalayan para arzı, seçim yılında azalış göstererek %30,90'a gerilemiştir. Yaşanan krizler sonucu alınan önlemler para arzı oranında çok fazla değişiklik yaşanmasına izin vermeyerek seçimi izleyen yılda, seçimi yılına benzer bir oranda artış göstererek %32,23 seviyesinde olmuştur. Hükümetle dönemin Cumhurbaşkanı, Ahmet Necdet Sezer arasında yaşanan gerginlik sonucu yaşanan spekülasyon atakları TL'de devalüasyon beklentisi ile özel bankalar döviz talebini artırmış. Döviz talebini karşılayamayan piyasa bir gece altüst olmuştur. Rezervleri yetersiz olan merkez bankası bankaların döviz talebini karşılamak için var olan kaynaklarını da tüketme noktasına gelmiştir. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve alınan önlemlerle likiditeyi kısıtlayan MB'nin bağımsızlığını arttırdığı söylenebilir. Sıkı para politikası sebebiyle koalisyon hükümetlerinin seçim ekonomisine başvurmalarının engellediği söylenebilir.



Grafik 3. 2 2003- 2019 Yılları arası Türkiye'de makro veriler (HMB, TUIK, TCMB, SBB)

3.2.1.7. 2007 Seçimleri

1991 seçimleri ile başlayan koalisyonlar dönemi 2002 yılında yapılan seçimlerle son bulmuş uzun yıllar devam edecek olan AKP dönemi başlamıştır. Uzun yıllar devam eden siyasal ve ekonomik belirsizlikler önemli ölçüde ortadan kalkarak tek parti hükümetinin almış olduğu yapısal kararlarla ve Avrupa Birliği (AB) ile uyum politikaları sonucu; büyüme, enflasyon ve diğer makro göstergelerde istikrar önemli ölçüde sağlanmıştır.

2002 seçimlerinden önce IMF ile yapılan programa sadık kalınarak uygulanan sıkı para ve maliye politikasıyla enflasyon oranı seçimden sonraki dönemde tek haneli rakamlara gerilemiştir. 2007 yılında yaşanan Cumhurbaşkanlığı seçimi krizi ile bir kez daha erken seçim kararı alınmıştır. Tek haneli rakamlara düşen enflasyon oranı seçimden önceki yıl yukarı yönlü bir hareket göstererek %9,6'a yükselmiştir. Enflasyon oranında görülen dalgalanma seçim yılında bir önceki yıla göre azalış göstererek %8,4 oranında gerçekleşmiştir. Enflasyon oranında yaşanan bu dalgalanma seçimi izleyen yılda yeniden yukarı yönlü bir trend yakalayarak çift haneli rakamlara ulaşmıştır. AKP, iktidarı döneminden önce uygulama konan GEGP sonucu uygulanan sert önlemler paketine sadık kalarak enflasyon oranını tek haneli rakamlara düşürmeyi başararak fiyat istikrarını önemli ölçüde sağlamıştır. 2001 yılında TCMB Kanunu'nda yapılan değişiklikle bankanın özerkliğini elde etmiş ve siyasal iktidarları fonlaması engellenmiştir.

Uzun süren siyasal ve ekonomik istikrarsızlıktan sonra 2002 seçimleri ile tek partinin iktidar olması ve uygulamaya konan programlarla düşük enflasyon oranları ve büyümede artış yaşanmıştır. 2005 yılında %9'a kadar çıkan büyüme oranı seçimden önceki yılda düşüşe geçerek %7,1 olarak gerçekleşmiştir. Büyümedeki aşağı yönlü hareket seçim yılında da devam ederek %5'e gerilemiştir. Seçimi izleyen yılda da aşağı yönlü ivmesini kaybetmeyerek büyüme oranları neredeyse durma noktasına gelmiştir.

Uzun yıllar çift haneli rakamlarda olan işsizlik haddi uygulamaya konan yeni ekonomik programlarla da bir türlü tek haneli rakam düşürülmemiştir. Seçim öncesi dönemde %0,4 oranında düşme gösteren işsizlik oranı seçim yılında bu seviyesini korumuştur. Seçimi izleyen yılda tekrar artış gösteren işsizlik haddi %11 olarak

gerçekleşmiştir. Küreselleşmenin artması ile daha az emekle daha fazla üretim daha fazla kar, yüksek çalışma saatleri peşinde koşan firmaların bu davranışları işsizliği kronik hale getirerek makro verilerde gözlenen olumlu veriler işsizliğe bit türlü yansımamış.

Seçim öncesi yılda artış gösteren para arzı haddi, IMF ile yapılan sıkı para politikası uygulamalarının da etkisi ile seçim yılında aşağı yönlü hareket ederek %16.'i olarak gerçekleşmiştir. Para arzı artış haddindeki bu düşüş, seçimi izleyen yılda da aşağı yönlü trendini kaybederek %25,8'e yükselmiştir. Seçim ekonomisi uygulamalarının varlığını kanıtlar nitelikte değildir. GEGP sonucu alınan önlemler neticesinde çok büyük dalgalanmalar göstermeyen para arzı miyop seçmeni ikna etmeye çalışan iktidar tarafından vergileri artırmak yerine seçim öncesi yılda genişletici para politikalarına başvurduğu söylenebilir.

3.2.1.8. 2011 Seçimleri

2008 Küresel Finansal Krizinin, Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) başlayıp tüm dünyayı etkisi altına almasıyla 2002 seçimlerinden sonra enflasyon, büyüme, işsizlik haddelerinde bozulmalar meydana gelmiştir. 2009 yılında da krizin etkilerini kendini iyice hissettirmesiyle iç talepte daralma ve emtia fiyatlarında yaşanan düşüş enflasyona olumlu etki ederken, izleyen yıllarda yaşanan ani artışlar, büyümeyi negatif seviyelerde gerçekleştirmiştir.

Seçim öncesi dönemde 2008 krizinin etkileri hala devam ederken enflasyon oranında olumlu gelişmelerle aşağı yönlü bir hareket yaşanmış ve 2010 yılında %6,4 olarak gerçekleşmiştir. Seçim yılında yukarı yönlü bir seyir izleyemeye başlayan enflasyon oranı tekrar çift haneli rakamlara çıkarak %10,5 olmuştur. Enflasyonda inişli çıkışlı bir durum gözlemlenirken seçimi izleyen yılda enflasyon oranı yeniden azalış trendine girerek %6,2 oranında olmuştur. 2006 yılında açık enflasyon hedeflemesine geçilmesi ile birlikte, 2008 ve 2011 yılı dışında başarı sağlanmıştır. Enflasyonda yaşanan dalgalanmalar sebep olarak 2008 krizinin etkisi neticesinde sermaye hareketliliği ve emtia fiyatlarında yaşanan artışlar gösterilebilir.

2008 Krizinin etkisiyle iç talepte ihracatta ve yaşanan daralma ile eksi olarak gerçekleşen büyüme oranı seçimden öncesi yılda alınan önlemlerin de etkisiyle %8,9'luk bir büyüme oranı yakalanmıştır. Büyüme oranında bu artış seçim yılında da devam etmiş ve %10,7'i olarak gerçekleşmiştir. Büyüme oranında yakalanan bu artış seçimi izleyen yılda sürdürülemeyerek %4,7'i olmuştur.

Küresel krizin etkisiyle artış gösteren işsizlik haddi, krizin etkilerini azaltmak için alınan önlemlerle, seçim öncesi yılda %11,9 seviyesine gerileyerek olum bir tablo çizmiş, seçim yılında da bu aşağı yönlü hareketini sürdürerek tek haneli rakamlara düşmüştür. Gelişmiş ülkelerde krizin etkilerini azaltmak için alınan önlemler Türkiye'ye ekonomisinde faiz oranlarının düşmesi ile yatırımlarda artış yaşanması sonucu işsizlik haddindeki aşağı yönlü ivme seçimi izleyen dönemde de devam ederek %9,2 seviyesine gerilemiştir.

Türkiye'nin 2001 krizi sonrası aldığı önlemler 2008'de yaşanan finans krizinden fazla etkilenmeyerek para arzı haddinde sıkı para politikası duruşunu devam ettirmiştir. Kriz döneminde faizleri indirse de para arzı artış oranını kontrollü bir şekilde sürdürmüştür. Seçim öncesi dönemde dalgalanmalar yaşansa da para arzı artış haddi %20'nin altında gerçekleşmiştir. Seçim yılında para arzı haddinde aşağı yönlü bir seyir izleyerek %13,2 seviyesinde olmuştur. Seçimi izleyen yılda da para arzı haddi düşüşünü sürdürmüştür.

3.2.1.9. 2015 Seçimleri

2015 seçimlerinde hiçbir parti tek başına iktidar olamamış ve 2002 yılından beri devam eden tek parti hükümeti sona ermiştir. Bunu sebep olarak dünyada ve özellikle bölgemizde yaşanan güvenlik problemleri sonuncunda, ülkede siyasi ve ekonomik istikrarda bir güven kaybı yaşanmasıdır. 7 Haziran tarihinde hiçbir partinin tek başın iktidar olamaması sonucu erken seçim kararı alınarak 1 Kasım 2015 yeni seçim tarihi olarak belirlenmiştir. 2002'den beri hükümeti elinde bulunduran AKP seçimlerden birinci parti çıkarak yeniden tek başına iktidarın sahibi olmuştur.

2011 seçimlerinden itibaren düşme eğiliminde olan enflasyon oranı seçim öncesi yılda artış trendine girerek %8,17 olmuştur. Seçim yılında bir önceki yıla benzer bir enflasyon oranı ile yukarı yönlü hareketini devam ettirmiştir. Seçimi izleyen yıl da azalarak artan şekilde yukarı yönlü ivmesini koruyarak %8,5 sevinde bir enflasyon oranı çıkmıştır. 2013 gezi parkı olayları ve 17-25 aralık sonrasında ortaya çıkan siyasi dalgalanma ülkede risk primini artırarak TL de değer kaybı meydana getirmiş ve bu değer kaybını önlemek için uygulanan sıkı politikalar ve faiz oranlarında artış sonuç vermeyerek enflasyon oranının artışı engel olamamıştır. Merkez bankası asıl hedefi olan fiyat istikrarından başka hedefler de edinmesi enflasyonda artışa sebep olmuştur.

Seçim öncesi yılda bir önceki yıla göre düşüş yaşansa da büyüme oranı 2014 yılında %5,4'lük bir büyüme göstermiştir. Alınan sıkı makro tedbirlerle enflasyon oranı artış gösterse de bu tedbirler büyümeye olumlu etki ederek 2015 seçim yılında büyüme oranı %6,1'lik bir büyüme ile bir önceki yıldan daha iyi bir performans sergilemiştir. Ancak seçimi izleyen yıl da yaşanan darbe girişimi ekonomik göstergelerde dalgalanmaya yol açarak büyümeyi olumsuz etkilemiş ve %3,2'i seviyesinde gerçekleşmiştir.

2013 yılında artış trendine giren işsizlik haddi bu artışı 2014 yılında da sürdürmüştür. Büyümede olumlu gelişmeler yaşanmasına karşın işsizlik haddi sürekli bir artış trendi olmuş ve 2015 seçim yılında da işsizlik haddi çift haneli rakamlara yükselerek %10,3 olarak gerçekleşmiştir. Seçimi izleyen yılda da artış göstermeye devam ederek yaklaşık olarak %11 gibi seviyeye çıkmıştır. İşsizlik oranında gözlemlenen yükseliş kayıt dışı ekonomi, siyasi ve ekonomik güvensizlik, yükselen faiz oranları, ülkeye gelen düzensiz ve kontrolsüz göç sonucu düşük ücret ve kayıt dışı istihdam sebeplerden sadece birkaçı olarak gösterilebilir (Korkmaz, 2019, s.144).

2011 seçimlerinden sonra düşme eğiliminde olan para arzı, 2013 yılında ülkede yaşanan gezi parkı olayları sonucunda zorunlu kamu harcamalarının finansmanı için yeniden artış trendine girmiştir. Ülkede yaşanan iç kargaşa ve TL'nin döviz karşında değer kaybetmesi sonucu para arzında seçim öncesi dönemde yeniden sıkılaşmaya gidilerek %11,9'luk bir seviyede gerçekleşmiştir. Seçim ve izleyen yılda yeniden artış trendine giren para arzı sırasıyla %17,4 ve %17,6'lık artışlar yaşanmıştır.

3.2.1.10. 2018 Seçimleri

15 Temmuz 2016 darbe girişiminden sonra ülke siyasi gündemi uzun süredir meşgul eden başkanlık sistemi tartışmaları yeniden alevlenmiş ve AKP hükümeti Milliyetçi Hareket Partisi'nin de (MHP) desteğini alarak anayasada ve seçim sisteminde köklü değişiklikler yapması ile ülke bir kez daha erken seçim dönemine girmiştir

Hiçbir zaman istikrarlı bir ivme yakalayamayan sürekli inişli çıkışlı bir grafik çizen enflasyon oranı yine bir erken seçim öncesi dönemde artış göstererek %11,9 seviyesine çıkmıştır. Seçim öncesi yapılan harcamaların ve seçim sonrası ABD ile yaşanan Rahip Brunson krizi ile döviz kuru TL karşısında aşırı değer kazanmış ve enflasyon oranı yıl sonu 2003'ten sonra tekrar %20 seviyelerini görmüştür. Seçimi izleyen yılda alınan faiz artışı kararıyla enflasyon oranı tekrar %11,84 seviyesine gerilemiştir.

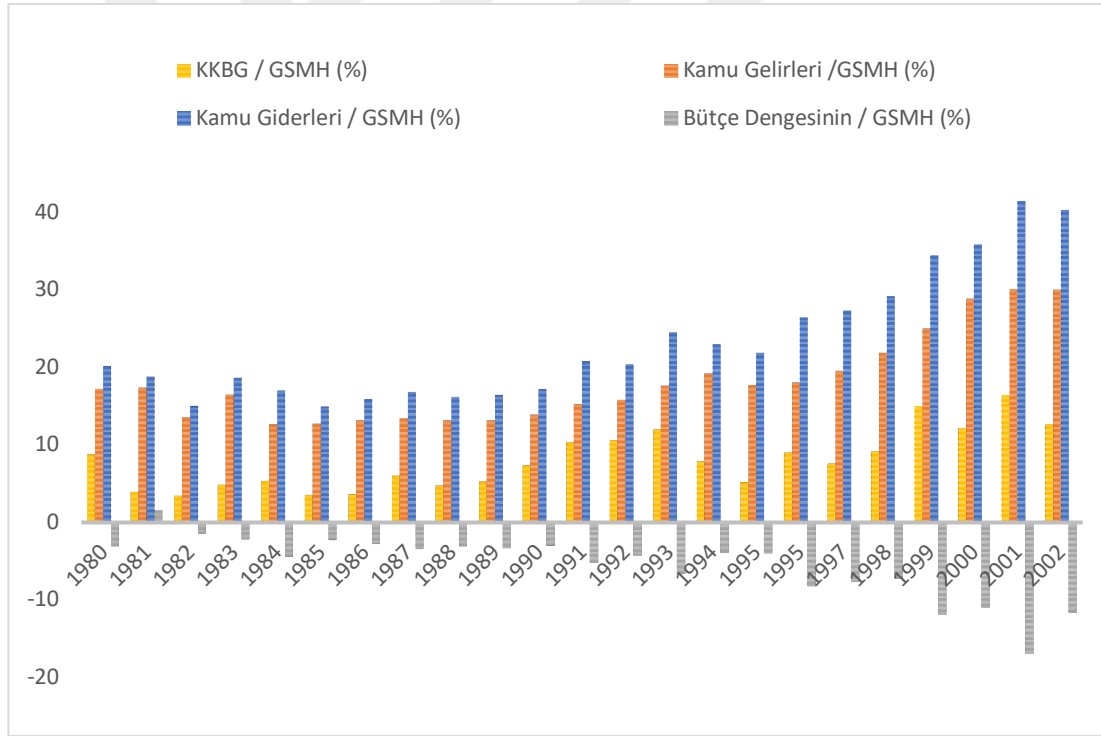
Büyüme oranı seçim öncesi yılda yukarı yönlü trend izleyerek yıl sonu %7,4'lük bir oranda gerçekleşmiştir. Seçim öncesi yılda başlayan yukarı yönlü bu hareket seçim yılı ve seçimi izleyen yılda da bu ivmesini kaybederek sırasıyla %2,9 ve %0,9 seviyesinde gerçekleşmiştir

Etkilerini büyük oranda 2015 yılında hissettirmeye başlayan Suriye'den ülkeye yapılan kontrolsüz ve düzensiz göçle işsizlik haddi seçim öncesi yılda bir önceki yıla aynı seviyede kalmışsa da seçim yılında artarak %12,3 düzeyinde olmuştur. Seçim yılında yaşanan artış oranı seçimden sonraki yılda devam ederek bir önceki %1,4'lük artışla %13,7'i olmuştur.

2008 yılından sonra inişli çıkışlı bir grafik sergilese de sıkı para politikası sonucu oransal olarak çok fazla değişiklik göstermeyen para arzı haddi, seçimden önceki yılda azalış göstererek aşağı yönlü bir hareket çizerek %15,5'lik değişim göstermiştir. Aşağı yönlü bu hareket seçim yılında tersine dönerek tekrar artış göstermiş ve %19,4 seviyesine yükselmiştir. Bu artış seçimi izleyen yılda da devam ederek %26,6'yı bulmuştur.

3.3.2. 1980-2018 Dönemi Uygulanan Politikaların Mali Etkileri

12 Eylül 1980’de TSK’nın yönetime el koymasını ve devamında kurulan hükümetin yetkilerini Milli Güvenlik Kuruluna (MGK) devretmesi sonucunu siyasal partilerin çalışmaları askıya alınmış, bazı parti liderlerine siyaset yasağı getirilmiştir. Askeri yönetim kurduğu danışma meclisi tarafından hazırlanan 1982 Anayasası ile birçok alanda değişiklik yapılmıştır. Yeni anayasa ile seçimlerde serbestlik, açık sayım döküm, eşitlik, tek dereceli seçim ve denetim altında 5 yılda bir gerçekleştirilmesi kararı alınmıştır. Ülkede siyasi istikrarın sağlanması düşüncesi ile MGK’ya seçime girecek partileri veto yetkisi verilmiş ve seçime sadece 3 parti katılabilmıştır.



Grafik 3. 3 1980-2002 Yılları arası Türkiye’de mali veriler (HMB, TUIK, TCMB, SBB)

3.3.2.1. 1983 seçimleri

24 Ocak 1980 Kararları ile ekonomide liberalleşme adımları atılarak köklü yapısal değişiklik kararları alınmıştır. IMF ile yapılan stand-by anlaşması neticesinde ekonomide

uygulanan sıkı para ve maliye politikaları, ihracata dayalı sanayileşme, yabancı sermaye girişini hızlandıracak uygulamalar alınan önlemlerden bir kaçıdır.

1983 -1986 yılları arasındaki kamu gelir ve giderleri değerlendirildiğinde seçim öncesi yılda kamu giderleri bir önceki yıla göre önemli ölçüde düşüş göstererek GSMH oranı %15,09'luk bir seviyede gerçekleşmiştir. Seçim ekonomisi varsayımına uygun bir görüntü çizerek seçim yılında kamu harcamalarında büyük artış gözlemlenerek GSMH oranı %18,75 olmuştur. Kamu harcamalarında bu artış seçimi izleyen yılda yeniden azalışa geçerek % GSMH oranı 17,07'i seviyesine gerilemiştir. Askeri yönetim desteklediği MDP'nin seçimi kazanma ihtimalini artırmak için, kamuya personel alımı, tarımsal destekleme politikaları, askeri ve güvenlik harcamaları, cari ve transfer harcamaları, sosyal güvenlik, eğitim ve yatırım harcamaları ile seçmeni etkilemeye çalıştığı söylenebilir. Bu dönemde kamu harcamaları içinde en büyük payı cari harcamalar ve transfer harcamaları almıştır yatırım harcamaları bu kalemin gerisinde kalmıştır.

Kamu giderlerinde olduğu gibi kamu gelirlerinde de seçim öncesi yılda önemli ölçüde azalış göstererek GSMH oranı %13,61 seviyesinde gerçekleşmiştir. 24 Ocak Kararlarının kamu gelirlerini ilgilendiren kısmı kurumlar vergisinde indirim, gelir vergisi istisnası, vergi afları ve vergi iadeleri gibi düzenlemelerle seçmeni ve sermaye sahiplerini etkilemeye çalıştığı söylenebilir. Seçim yılında artış trendine giren kamu harcamalarıyla beraber kamu gelirleri de paralel bir görünümle artış göstermeye başlamıştır. Alınan radikal bir kararla uygulamaya konan ve dolaylı bir vergi olan KDV alt gelir grubunun üzerine ağır bir yük getirirken toplam gelirler içinde dolaylı vergilerin payını arttırırken dolaysız vergilerin yükünü hafifletmiştir. Uygulanan politikalar sonucu seçimden önceki yılda azalış trendine giren kamu gelirleri, seçim dönemi ve izleyen yıllarda giderlere paralel bir artışla yeniden %16,51 seviyene yükselmiştir. Seçimi izleyen yılda yukarı yönlü ivmesini azalarak artan şeklide devam ettirerek bir önceki yıla göre azalmış ve %12,66'ı seviyesinde artış göstermiştir.

Tablodan görüleceği üzere 1983-1985 döneminde bütçe dengesinin GSMH'ye oranı seçim öncesi, yılda aşağı yönlü bir görünüm çizerek %1,48'e kadar gerilemiştir. Seçim yılında gelir-gider dengesinde yaşanan bozulma nedeniyle artış trendine giren bütçe

dengesi %-2,24'e yükselmiştir. Bütçe dengesindeki bozulma seçimi izleyen yılda da devam ederek %-4,42'i seviyende gerçekleşmiştir.

24 Ocak Kararları sonrası düşüşe geçen Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) seçim öncesi yılda %3,5'e kadar düşmüştür. Seçim yılında yeniden artış göstermeye başlayan KKBG seçimi izleyen yılda da bu artışını sürdürerek sırasıyla %4,9 ve %5,4 olarak gerçekleşmiştir. Seçimi izleyen yılda vergi oranlarının düşürülmesi, mahalli idareleri konsoliden bütçeden aktarılan payın artması bu artışa sebep olarak gösterilebilir. Seçimi izleyen yılda kamu kesimi dengesi içinde yer alan bütçe dışı fonların dönem boyunca fazla vermesi, yurtiçi ve yurtdışı petrol fiyatlarındaki olumlu gelişmeler konsolide bütçe ve KİT açıkları önemli ölçüde engellemiştir.

3.3.2.2. 1987 Seçimleri

Siyasi yasakların kalkması ile 1988 yılında yapılması planlanan seçimler erkene alınarak 1987 yılında yapılmıştır. Serim öncesi dönemde kamu harcamalarında azalış gösterecek bir önceki yıla göre GSMH içindeki payı %15,95 seviyesine yükselmiştir. Seçim yılında önceki yıllara göre yaklaşık olarak 1 puanlık bir artış gösteren kamu harcamaları %16,92 oranına yükselmiştir. İktidarda bulunan ANAP seçim yılında KİT zamlarını ertelemiş, bazı tarım ürünlerine seçim öncesi zam yapılmış, kamu personeli maaşlarını yüksek zamlar, kamuya açıktan atama, sözleşmeli personel alımı seçim ekonomisi uygulamalarına örnek olarak verilebilir. Seçimi izleyen yılda da benzer davranışlar sergileyen iktidar partisi kamu giderlerinde seçim yılına benzer bir oranda artışa sebep olmuştur.

Seçim öncesi dönemde oy maksimizasyonu ile hareket eden iktidar partisi vergisel artışlara gitmekten kaçınarak, kamu gelirlerindeki oransal artışlar, kamu giderlerinin gerisinde kalmıştır. Seçmene yönelik bu davranışlar şöyle sıralanabilir: Tütünün taban fiyatında önceki yıla göre artış, gübre fiyatlarında indirimle gidilmesi, çiftçilerin Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Kooperatiflerine olan borçlarının faizinin belli dönemlerde silinmesi, borçların faizsiz ertelenmesi, hazine yüklenen görev zararları seçim ekonomisine yönelik davranışlardan bazılarıdır. Kamu gelirleri seçim öncesi dönemde

azalış trendine girse de GSMH içindeki payı artarak sırasıyla %13,20 ve 13,45 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Seçimi izleyen yılda yeniden artış göstereceği GSMH'ye oranı %13,17 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Seçim öncesi dönemde bütçe gelirlerindeki artış bütçe giderlerinden fazla olsada bu olumlu gelişme bütçe dengesine yansımamış ve bütçe dengesinin /GSMH oranı artış göstererek %-2,76'ı olarak gerçekleşmiştir. Seçim yılında bütçe giderlerindeki artış oranı bütçe gelirlerinden daha fazla gerçekleşerek seçim öncesi dönemde bütçe dengesinde bozulmayı daha da artırarak %-3,48' seviyesinde olmuştur. Seçimi izleyen yıl da bütçe gelirlerindeki artış oranı bütçe giderlerindeki artış oranını geçerek bütçe dengesine de olumlu yansımış ve bütçe dengesi %-3,09'a gerilemiş.

Seçim öncesi dönemde yaşanan olumlu gelişmelerle KKBG durağan bir seyir izlerken seçim yılında artış göstererek %6,1 seviyesinde gerçekleşmiştir. Seçim izleyen yılda sıkı para ve maliye politikası önlemleri ile yeniden düşüşe geçen KKBG %4,8'e gerilemiştir. Seçim öncesi yılda kamu açıklarının finansmanında net dış borçlanmanın payı azalırken iç borçlanmanın payının arttığı görülmektedir. Bütçenin nakit ihtiyacı incelendiğinde TCMB'nin payı düşerken iç borçlanmanın payının arttığı görülmektedir. Seçimi izleyen yılda düşüşün en önemli nedeni iç borç yerine dış borcun tercih edilmiş olması, iç piyasada borçlanılabilir fonların azlığı, sermaye piyasasının tam olarak gelişmemesi sebep olarak gösterilebilir.

3.3.2.3. 1991 Seçimleri

1991 ve 2002 yılları arası sıklıkla yaşanan siyasal ve ekonomik krizlerin neticesinde sürekli erken seçim kararlarının alındığı bir dönem olmuştur. 1988 yılında alınan tedbirlerle ekonomik istikrar sağlanmaya çalışılsa da alınan önlemler işe yaramayarak kamu harcamalarında artış gözlemlenmiştir. Kamu harcamalarında yaşanan artış seçim öncesi yılda azalış trendine girerek GSMH'ye oranı %17,21 seviyesinde gerçekleşmiştir. Seçim yılına girildiğinde kamu harcamaları sıçrama göstererek GSMH içindeki payı %20,87'i seviyesine yükselmiştir. Kamu harcamalarında yaşanan bu artış daha çok personel ve transfer harcamalarındaki artıştan kaynaklandığı söylenebilir.

Transfer harcamalarında yaşanan azalmanın etkisiyle kamu harcamalarında yaşanan artış seçimi izleyen yılda azalış trendine girse de milli gelir içindeki payında çok önemli bir değişiklik göstermeyerek %20,42'i olarak gerçekleşmiştir. 1991 seçimleri öncesi devlet memurlarına lojman tazminatı, memurlara 1 derece verilmesi, orman köylüsünün tüm borçların ödenmesi keyfi uygulamalara örnek verilebilir.

Sürekli bir dalgalanma içinde olan kamu gelirleri seçim öncesi yılda artış, seçim yılında azalış, seçimi izleyen yılda tekrar artış gösterecek şekilde milli gelir içindeki payı sırasıyla; %13,91, %15,25 ve %15,79 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Mevcut iktidar seçim öncesi dönemde seçmeni manipüle etmeye yönelik kamu harcamalarını artırmış olsada vergileri aynı düzeyde artırmamıştır. Aksine tarımsal destekleme alan ürün sayısı artırılmış, ziraat bankasına borcu olan çiftçilerin faizleri silinmiş, izlenen bu politikalar sonucu ortaya çıkan bütçe açıklarını para arzının artırarak karşılama yolunu seçmiştir.

1990 yılında bütçe gelirlerinde artış oranı bütçe giderlerindeki artış oranında fazla gerçekleşmiş ve bu durum bütçe dengesine olumlu ekti ederek seçim öncesi bütçe açığının gerilemesine sebep olmuş. Seçimi izleyen yılda giderler, gelirleri geçerek bütçe açığının negatif yönlü artış gerçekleştirmesi ile %-5,28 olarak gerçekleşmiş. Sürekli bir dalgalanma gösteren gelir gider dengesi seçimi izleyen yılda da bu dalgalanmasını devam ettirerek gelirdeki artış haddinin giderdeki artış haddinden fazla olması sonucu bütçe dengesi %-4,30'a gerilemiştir.

Bir önceki seçim sonrası alınan önlemlerle KKBG kısmı azalma gözlemlense de 1989 yılında sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ile başlayan evre uluslararası sermayenin özel bankalar aracılığı ile artış göstermesi sağlayan 32 sayılı KHK ile kamu açıkları önemli ölçüde finanse edilmiş ve kamuda uygulanan politikalarda bir gevşemeye sebep olmuştur. Kamunun izlediği politikalarda finansmanın önemli ölçüde dış borçlanmaya gerçekleşmesi politik davranışları beraberinde getirmiştir. 1980'li yılların başında tek hanelere düşen kamu kesimi borçlanma gereği 1990'lı yıllarla beraber yeniden çift haneli rakamlara ulaşmıştır (Sakal, 2003, s. 186). 1990'larda ülkede ger an seçim ekonomisi koşullarının varlığı siyasal iktidarların genellikle koalisyon olması, yönetsel sorumlulukların dağıtılması neticesinde mali disiplinle beraber ekonomik disiplininde kaybolduğu bir dönem olma özelliğine sahiptir. Seçim öncesi yılda çift hanelere çıkan

KKBG seçim yılı ve izleyen yılda artışını sürdürerek sırasıyla; %10,5, %14,4 ve %14,9 olarak gerçekleşmiştir. Seçim yılı ile beraber önemli ölçüde artış gösteren KKBG büyük oranda iç borçlanma kaynakları ile finanse edildiği görülmektedir. 1991’de net iç borçlanmanın payı %79,8 iken, 1992’de %80,2 seviyesine yükselmiştir. Hazinenin Kısa Vadeli Avans Payı %16 civarından %18’e yükselmiştir. İç borçlanmadaki artışın aksine dış borçlanmada %3,8’den %1,8’e gerilemiştir.

3. 3. 2. 4. 1995 Seçimleri

Seçim öncesi dönemde bir önceki yıla göre azalış gösteren kamu giderleri seçim yılında tekrar artış gösterecek millî gelir içindeki oranı %21,95’e gerilemiştir. Seçimi izleyen yılda sıçrama şeklinde artış göstererek %100’ün üzerinde bir artışla %130,39 seviyesine yükselen kamu giderlerinin GSMH’ye oranı %26,45’e yükselmiştir. 5 Nisan Kararları ile uygulamaya konan daraltıcı ve talep kısıcıcı politikalar uzun süre devam ettirilememiş ve erken seçim kararı alınması ile ülke seçim atmosferine girmesi ile alınan önlemler bir kenara bırakılarak oy maksimizasyonu artırıcı faaliyetlere başlanmıştır. Özelleştirmeler, PTT’nin T’sini satılması, memur maaşlarında %50’nin üzerinde artışlar bu uygulamalardan bir kaçıdır.

Kamu harcamalarının tersi bir görünüm çizerek seçim öncesi yılda artış oranı %111,95’e yükselen gelirlerin, millî gelir içindeki payı %19,17’ye yükselirken, seçim yılında bir önceki yıl artış oranına göre azalış göstererek millî gelir içindeki payı %17,75 seviyesine düşmüştür. Seçimi izleyen yıl da yeniden yükselişe geçerek gelirlerdeki artış oranı %98,78’ seviyesinde gerçekleşirken, millî gelir içindeki payı %18,04’e yükselmiştir. Gelirlerde yaşanan bu dalgalanma seçim öncesi alınan bir dizi önlemlerle gelirler artış sağlanmıştır. Alınan istikrar tedbirleri ile birlikte, kamuda israf ve etkin olmayan harcamaları kısarak, geçici ve yeni ek vergilerle gelirlerde artış sağlayarak bütçe dengesinin sağlanması hedeflenmiştir. Bu amaçla birlikte, Net Aktif vergisi, ek vergi niteliğinde olan Ekonomik denge vergisi ve yine Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi, Ek Gayrimenkul vergisinin ile yapılan yasal düzenlemeler neticesinde bütçe dengesinde iyileşmeler görülmüştür. Seçim atmosferine girmesi ile alınan önlemler uzun süre devam

sürdürülememiş ve seçim yılında zamların geriye bırakılması borçlanmada yaşanan artış gelir giden dengesinde bozulmaya yol açmıştır (Sakal, 2003, s. 219).

1994-1996 dönemi bütçe verileri incelendiğinde seçim öncesi yılda giderler azalış, gelirler artış göstererek bütçe dengesinin %-3,91 seviyesine gerilemesini sağlamıştır. Gelir gider dengesindeki hareket seçim yılında tam tersi yönde bir trende girerek giderlerde artış, gelirden azalış sonucu negatif artış ile %-4,03 seviyesine yükselmiştir. Seçimi izleyen yılda gidelerdeki artış, gelirlerdeki artıştan fazla olması neticesinde bütçe açıklarının artması, bütçe dengesini bozarak negatif yönlü artışını devam ettirmiş ve %-8,27'i seviyeye yükselmiştir.

1991 seçimleri sonrası iç borçlanma oranlarında artış dış borçlanma oranlarında düşüş gözlemlenirken, 1993 yılında iç borçlanma oranı %47,4'e gerilerken net dış borç oranı %15,23' yükselmiştir. TCMB avanslarının payı ise %41 seviyesine çıkmıştır. 5 Nisan Kararları ile alınan önlemlerle yeniden tek hanelere düşen KKBG 1994 yılında %7,9'a gerilemiştir. Aşağı yönlü ivmesi seçim yılında da sürdüren KKBG %5,2'ye kadar gerilemiştir. Alınan önlemler uzun süre devam ettirilememiş ve ülke yeniden seçim atmosferi girmesiyle KKBG seçimi izleyen yılda %9'a yükselmiştir. KKBG içinde bütçe açıkları yaklaşık %80'lik bir paya sahipken diğer kamu kuruluşlarında KİT açıkları önemli bir yere sahiptir (Sakal, 2003, s.187). Sürdürülemeyen sıkı politikalar sonucunda yapılan gevşeme ile borç faiz ödemeleri, SGK yapılan transferler, memur maaşlarında yapılan artışlar KKBG yeniden artmasına sebep olmuştur.

3.3.2.5. 1999 Seçimleri

Seçim öncesi ve seçim sonrası dönem incelendiğinde kamu giderlerinde istikrarlı bir azalış yaşanmış ve kamu harcamalarının GSMH içindeki yeri %3'ün altına inmiştir. Kamu harcamalarında meydana gelen azalmalar seçim öncesi, seçim yılı ve seçimden sonraki yıl da sırasıyla milli gelir içindeki payı %95,2, %80,08 ve %67,19 olarak gerçekleşmiştir. Yaşanan bu istikrarlı düşüşe karşın kamu giderlerinin milli gelir içindeki payı tersi yönde bir görünüm çizerek artış göstermiştir. Sırasıyla seçim öncesi, seçim ve seçimi izleyen yıllar da bu oranlar %29,18, %34,54 ve 35,92 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Bu dönemde iktidardaki parti bir azınlık hükümeti olması göz önünde bulundurulduğunda seçim ekonomisi uygulamaya pek fırsatının olmadığı söylenebilir. Seçim öncesi popülist politikaların etkisini gidermeye yönelik harcamalardaki kısıntıya ve IMF ile yapılan Stand-by anlaşmasının etkisine bağlanabilir (Sonkur, 2017, s. 139). Diğer yandan kamu harcamalarında GSMH içindeki payının artış göstermesi 2000 yılında yüksek bir büyüme oranı karşımıza çıkarmaktadır. 1995 seçimleri sonrası cari ve yatırım harcamalarının sıkı makro politikalarla baskılanmaya çalışmasına rağmen, faiz ödemleri sebebiyle transfer harcamaları çok hızlı bir artış içine girmiştir. Yaşanan bu gelişme bütçede özellikle eğitim ve sağlık harcamalarına ayrılacak payın düşmesine sebep olduğu söylenebilir.

Seçim öncesi kamu harcamalarında gözlemlenen düşüş kamu gelirleri için geçerli değildir. İnşili çıkışlı bir grafik çizen kamu gelirleri, seçimden önceki yılda bir önceki yıla göre %9,20' i azalışla %103,98 olarak gerçekleşmiştir. Seçim yılında da bu azalışını devam ettiren kamu gelirleri bir önceki yıla göre %60,67' i seviyesine gerilemiştir. Seçimi izleyen yıl da yukarı yönlü bir ivme yakalayan kamu gelirleri bu ivmesini 2001 yılında kaybederek yeniden azalış trendine girmiştir. Kamu gelirlerinde yaşanan bu dalgalanma GSMH içindeki oranı yansımayarak seçim öncesi, seçim yılı ve seçim izleyen yıl sırasıyla %21,87, %24,96 ve 28,81 gerçekleşmiştir. 1998 yılından başlamak üzere grafikten veriler incelendiğinde gelir gider arasındaki makasın açıldığı ve aşağı yönlü bir seyir izleyen bütçe dengesi eğrisinin 2001 yılında oldukça keskinleştiği dikkati çekmektedir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus 2000 yılında vergi gelirlerindeki artışın harcama artışının önemli derecede üzerinde gerçekleştiğidir. Bu artışta serbest kur politikası bağlamında artan ithalat ve ithalat üzerinden alınan KDV gelirlerinin etkisi ile birlikte bazı mal ve hizmetler üzerindeki KDV oranının arttırılmasının payı bulunmaktadır (TCMB, 2000 s. 33).

1998-2000 yılları gelir ve gider verileri incelendiğinde seçim öncesi yılda kamu gelirleri azalış trendine girmiş ve bu azalışını seçim yılında da devam ettirmiştir. Seçimi izleyen yılda yeniden artış trendine giren kamu gelirleri sonucu bütçe dengesine olumlu yansımıştır. Kamu gelirlerinin aksine seçim öncesi dönemde azalış trendine giren kamu giderleri seçim ve seçim sonrası yılda da devam ederek seçim öncesi ve seçimden sonraki yıl bütçe dengesinde gerilemeye sebep olmuştur. Seçim yılında bütçe giderlerinde yaşanan

azalış bütçe gelirlerinde yaşanan azalıştan küçük olduğu için bütçe dengesinde negatif artışa sebep olmuştur. Seçim öncesi seçim ve seçim sonrası yıllar bütçe dengesi sırasıyla %-7,28 %-11,86 ve %10,86' olarak gerçekleşmiştir. Yaşanan açıkların farklı sebepleri olmakla birlikte, konsolide bütçe açıkları, KİT'lerin görev zararları ve SGK açıkları en önemli unsurları oluşturmaktadır. Ülkede 90'lı yılların yarısına kadar oluşan kamu kesimi açıklarının yaklaşık olarak %50'ni konsolide bütçe dışı kurumlar oluştururken, bu açıklarda KİT ve konsolide açıklar ağırlıklı iken, 90'lı yılların ortasında SGK açıkları daha büyük paya sahip olmuştur (Berkay ve Ağcakaya, 2017, s. 5).

5 Nisan Kararlarının uzun süre devam ettirilememesi ve alınan erken seçim kararıyla artış trendine giren KKBG seçim öncesi yılda %9 seviyesinde gerçekleşmiştir. Borçlanma gereği 1999 yılında yukarı yönlü tırmanışını devam ettirerek %15,4 seviyesi ile rekor kırarak 1980-1999 tarihleri arasındaki en yüksek seviyesine ulaşmıştır. IMF ile yapılan anlaşmalar ve alınan önlemler neticesinde seçimi izleyen yılda azalışa geçen KKBG %11,8 seviyesinde olmuştur. Borçlanma gereğini azaltmak için kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesi, özelleştirme politikalarına yönelik düzenlemeler, 4369 sayılı kanunla yapılan düzenlemelere rağmen bütçe içinde borçlanmanın getirdiği bir kısır döngü haline gelen yüksek faizler KKBG en önemli boyutunu oluşturmaktadır. Diğer yandan SGK açıklarında yaşanan hızlı artış, kamu bankalarının görev zararlarının önlemez boyutlara ulaşması 3 ay arayla yaşanan 2000-2001 ekonomik krizlerinin hazırlayıcısı olmuştur (Sakal, 2003, s 189).

1980 yılından itibaren uygulanan liberal politikalar ekonomide olumlu gelişmelere sebep olsada grafikten de görüleceği üzere 90'lı yılların başında yaşanan Körfez Krizi ve devamında yaşanan ekonomik kriz, dünya ekonomisinde yaşanan gelişmeler, Asya Krizi ve onu İzleyen Rusya Krizi ile kamu dengesi ve ekonomik dengeler üzerinde olumsuz bir görünüme sebep olmuştur. Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkelerde borçlanma maliyetini artırarak sermaye piyasasının ihtiyaç duyduğu fonları çok yüksek faiz oranları ile elde etmiştir. Birçok banka ve fon sahibi yükselen faizin cazibesine kapılarak kısa dönemde yüksek getirisine yönelmiştir. Diğer yandan faiz ödemeleri hariç tutulduğunda kamu kesimi dengesinde önemli ölçüde fazla vermektedir. Uygulamaya

konan sıkı para ve maliye politikaları ile bütçe fazlası verilerek borç stokunu düşürmeye yönelik politikalar uygulanmaktadır (Sakal, 2003, s. 190-191).

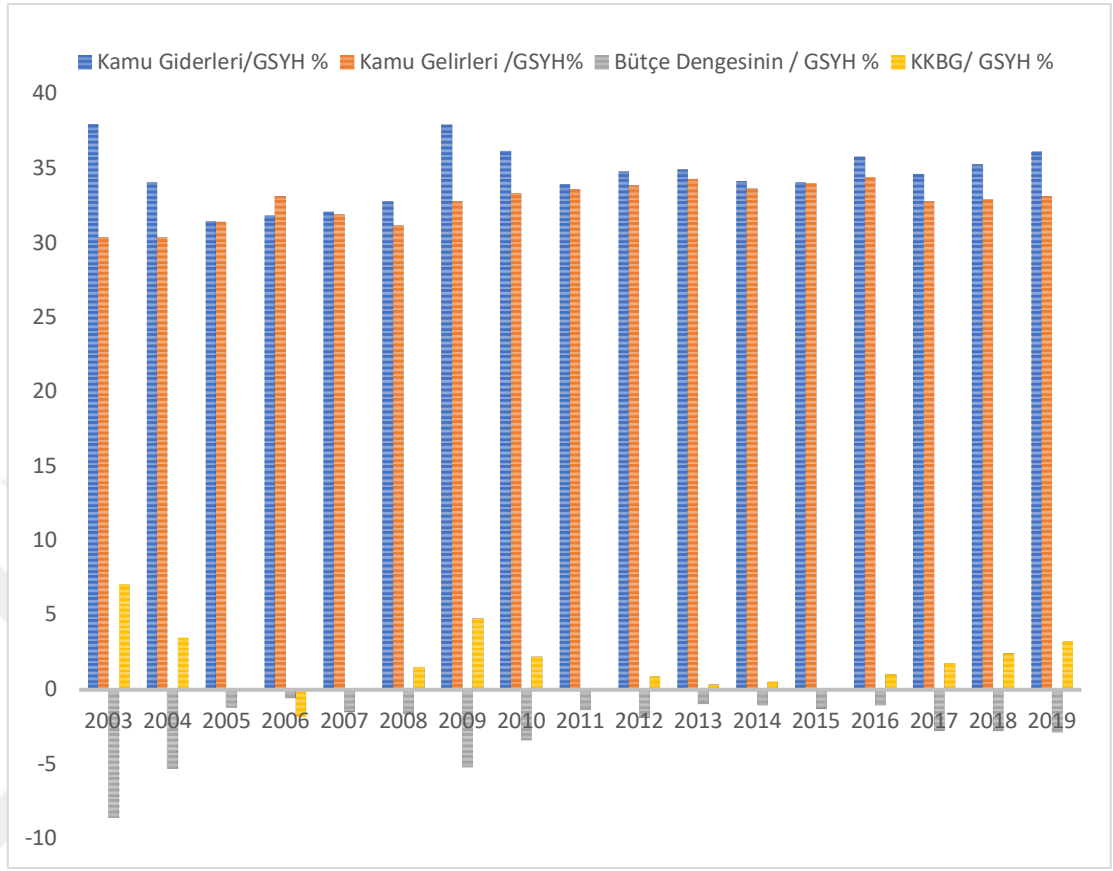
3.3.2.6. 2002 Seçimleri

3 ay arayla yaşanan iki büyük krizin ardından erken seçim kararı alınmış ve 1991'den beri devam eden koalisyonlar dönemi son bularak ülke yeni bir döneme girmiştir. 2000 ve 2001 krizi neticesinde IMF ile yapılan stand-by anlaşması sonucu uygulamaya konan sıkı para ve maliye politikaları etkisini seçim dönemi ve izleyen yılda göstermeye başlamıştır. Seçim öncesi yıl da artış göstermeye başlayan kamu giderleri seçim yılında aşağı yönlü bir ivme yakalayarak %44,41 seviye gerilemiştir. Seçimi izleyen yıl da bu aşağı yönlü hareketini sürdürerek %19,82'ye düşmüştür. Kamu giderlerinde gözlemlenen bu düşün harcamaların milli gelir içindeki payını da aşağı yönlü hareket ettirerek sırasıyla %41,51, %40,39 ve %38 olarak gerçekleştirmiştir. Yaşanan kriz sonucu alınan önlemlerle bütçe gerçekleştirmelerinde en dikkat çekici olanı gelirlerin giderlerden pozitif olarak ayrışması ve bunun bütçe gerçekleştirmelerine olumlu bir şekilde yansımastır. Seçimlerden önce memur taban aylık katsayılarında artış yapılmış, takip eden yıllar da personel harcamalarında artış takip etmiştir.

2001 yılından itibaren azalış göstermeye başlayan kamu gelirleri yaşanan ekonomik kriz ve uygulamaya konan daraltıcı politikalarla seçim yılında aşağı yönlü hareketini devam ettirerek %46,65 seviyesine inmiştir. Seçimi izleyen yıl da aşağı yönlü ivmesini sürdüren kamu gelirleri %14,04 azalma neticesinde %32,61 oranında gerçekleşmiştir. Kamu gelirlerinde yaşanan bu dalgalanma bahsedilen 3 yıl içinde fazla değişkenlik göstermeyerek %30 düzeyinde olmuştur. Kamu gelirlerinin giderlerden pozitif ayrılarak bütçe dengesinde iyileşmeye, Özel Tüketim Vergisinde (ÖTV) yaşanan artış sıkı para ve maliye politikası uygulamaları, ÖTV'nin uygulandığı malların sınırlı olması ve denetlenebilirliğe uygun olması ve böylece üretim ve dağıtım kanallarının kolay takip edilebilmesi ÖTV açısından kayıp ve kaçakları da en aza indirmesi gösterilebilir (Sonkur, 2017 s.157).

Bütçe verileri incelendiğinde seçim döneminde hem bütçe gelirlerinde azalış yaşanırken bütçe giderlerinde artış yaşanmaya başlamıştır. Gelir ve giderlerdeki tersi yönde bu hareket sonucu bütçe dengesi bozularak negatif %-16,91 seviyesine yükselmiştir. Seçim yılında kamu giderlerinde bir önceki yıla göre yaklaşık olarak %64 seviyesinde bir azalışla %44,41 seviyesine gerilemiştir. Kamu gelirlerinde azalış kamu giderlerindeki azalıştan daha düşük oranda gerçekleşerek bütçe dengesinde oransal olarak bir iyileşme yaşanmasına sebep olmuş ve bütçe dengesi bir önceki yıla göre %-15,25 seviyesine gerilemiştir. Kamu giderlerindeki azalış seçimi izleyen yılda da azalışını devam ettirmiştir. Kamu giderlerine paralel bir görünüm çizen kamu gelirleri de aşağı yönlü hareketini devam ettirerek bütçe dengesinin %-11,42'ye düşmesini sağlamıştır.

Kamu finansman dengesinde 1990'lı yıllarda meydana gelen dengesizlikler ve borç stokunda yaşanan artışlara karşın IMF ile yapılan anlaşmalar neticesinde uygulamaya konan programlarla yeterli başarı sağlanamamış ve 2000 yılı sonrası iç ve dış borç stoku artmaya devam ederek sürdürülemez bir yapı haline gelmiştir. GEGP beraber temel hedef olarak belirlenen, kamu borçları sürdürülemez boyutlara taşıyan yapının, yasal ve kurumsal düzeyde yeniden yapılandırılarak borçlanma yasasının çıkartılmasıdır. KKBG 2000 ve 2001 krizleri sonrasında seçim öncesi yılda %16,4 ile zirve yaparak 1980-2001 yılları arasındaki en yüksek seviyesine ulaşmıştır. 2001 yılında iç borçların oranı GSYH oranı %50 üzerinde gerçekleşmiştir. Bu artışa sebep olarak kur sisteminin kriz sebebiyle bozularak iç borç faiz ve anapara oranlarını ani artırmasıdır. IMF ile yapılan stand-by sonucu iç borçlar dış borçlarla ikame edilmiş, 2001 yılında TCMB kanunda yapılan değişiklikle Hazine'ye avans vermesinin önüne geçilmesi dış borçlardaki artışın bir diğer nedeni olarak gösterilebilir. Seçim öncesi yılda uygulamaya konan sıkı para ve maliye politikaları ile KKBG azalış trendine girmiş ve %12,7 olmuştur. Seçimi kazanan AKP 2001 yılında IMF ile yapılan programa sadık kalarak sıkı politikaları uygulamayı devam ettirmiş ve seçimi izleyen yılda KKBG azalışını devam ettirerek %7,05 olarak gerçekleşmiştir.



Grafik 3. 4 2003- 2019 Yılları arası Türkiye’de mali veriler (HMB, TUIK, TCMB, SBB)

3.3.2.7. 2007 Seçimleri

2002 seçimleri sonucu ülkede siyasal ve ekonomik istikrar sağlanarak koalisyonlar dönemi sona ermiş olsada Cumhurbaşkanlığı seçimi krizi neticesinde bir kez daha erken seçim kararı alınarak yine 2007 yılında yapılacak olan seçimler yaklaşık olarak 3 ay öncesine çekilmiştir.

2001 yılında GEGP ile tek haneli enflasyon oranlarının yakalanması makro göstergelerde meydana gelen iyileşmeler iktidar partisinin kamu harcamalarında fazla artışa gitmemesine sebep olmuş. AKP iktidarı anılan bu dönemde oluşan kamu açıklarını kapatmak için TELEKOM, Vodafone, vatandaşların vergileriyle dönen KİT’lerin içinde bulunan Türkiye Petrol Rafinerileri (TÜRPAŞ) özel sektöre devir teslimi yapılmıştır

(Korkmaz, 2019, s.134). 2006 seçim öncesi dönemde kamu giderleri artış göstererek %21,95 olarak gerçekleşirken, seçim yılında yeniden azalış trendine girerek %14,56 seviyesine gerilemiştir. Seçim yılında azalış gösteren kamu harcamaları seçimi izleyen yıl da bu ivmesini devam ettirerek %11,25 oranına düşmüştür. Kamu giderlerinde aşağı yönlü ivme harcamaların milli gelir içindeki oranı da aşağı yönlü hareket ettirerek bu oranı %32'lere düşürmüştür.

Seçim öncesi dönemde kamu giderlerinin aksine inişli çıkışlı bir grafik çizen kamu gelirleri. 2006 yılında %8,10'luk bir oranla bir önceki yıla göre azalış gösterirken, seçim yılında tersi görünüm çizerek %17,19'a yükselmiştir. Kamu gelirlerinde yaşanan dalgalanma seçimi izleyen yılda aşağı yönlü hareket ederek %10,1'e gerilemiştir. inişli çıkışlı bir grafik çizen gelirler kamu gelirlerinin milli gelir içindeki payında önemli bir değişiklik meydana getirmeyerek bu oran bir önceki seçim dönemindeki orana yakın bir oranla ortalama %32 düzeyinde gerçekleşmiştir. Seçim yılında kamu gelirlerinde gözlemlenen artış kayıt dışı ekonominin azaltılmasına yönelik olarak elektronik maliye uygulamalarının kamu gelirleri üzerinde katkı yaptığını belirtmek gerekir. Bu kapsamda 2007 yılından itibaren akaryakıt istasyonlarında yazar kasa uygulaması yaygınlaştırılmış, 5 Kasım 2007 tarihi itibarıyla *“Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerde Bandrollü Ürün İzleme Sistemi”* uygulamaya konulmuştur. Bu alanda bir diğer önemli bir gelişme de 2008 yılından itibaren kiraların bankalar vasıtasıyla ödenmesi uygulamasının başlatılmasıdır (VÖİKR, 2014, s.12).

2001 yılında alınan önlemlerle bütçe dengesi önemli ölçüde sağlanmış ve bu olumlu gelişmelere bütçe verilerine de yansımıştır. Seçim öncesi yıl da kamu giderler ve gelirleri artış trendine girmiş giderler, gelirden daha fazla artış göstererek bütçe dengesinde artış yaşanmıştır. Seçim yılında kamu giderleri azalış kamu gelirleri artış göstererek bütçe dengesi %-2 seviyesine gerilemiştir. Seçimi izleyen yılda birbirine paralel bir görünüm çizen gelir ve giderler azalış göstererek bütçe dengesi %-0,8 olarak gerçekleşmesini sağlamıştır. Maliye politikalarının kararlılıkla ve disiplinle uygulanması sonucunda geçmiş yıllardan bu yana temel ekonomik sorunlarımızdan biri olan bütçe açığında önemli düşüşler gerçekleşmiştir. 2002 yılında 40,2 milyar YTL (Yeni Türk Lirası) olan bütçe açığı, 2006 yılı sonunda 4,6 milyar YTL'ye düşmüştür. Bütçe açığının

GSMH'ye oranının ise 2006 yılında yüzde 0,6 oranında gerçekleşmesiyle, son yılların en düşük bütçe açığı kaydedilmiştir (Unakıtan, 2007, s. 1269)

2002 sonrası dönemde kamunun borç yönetiminde köklü bir reform içeren düzenlemelere gidilerek, 2003 yılında 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesine İlişkin Kanun yürürlüğe girmiştir. 2000'li yılların başında yaşanan iki büyük kriz ve alınan önlemler ve yapılan düzenlemelerle kamu ağırlıklı borçlanmadan özellikle dış borçlanmada piyasa ağırlıklı bir borçlanma yapısına geçiş yaşanmış ve KKGB önemli düşüşler görülmüştür. Seçim öncesi yılda KKBH/GSYH oranı %1,85 olarak gerçekleşmiştir. Erken seçim olma özelliği koruyan 2007 seçimlerinde KKGB %0,07 olmuştur. Seçimi izleyen yılda 2007 yılında etkisini göstermeye başlayan 2008 küresel finans krizin etkilerini azaltmak için alınan bir dizi önlemlerle KKGB artış göstererek %1,54 seviye çıkmıştır.

3.3.2.8. 2011 Seçimleri

2011 seçimleri dünyada yaşanan küresel krizi takip eden bir döneme rastlasada ekonomik ve mali göstergeler üzerinde krizin etkisini azaltmak için alınan önlemler, para ve maliye politikası uygulamalarında etkisini göstererek makro göstergelere yansımıştır. Seçim öncesi dönemde azalma göstererek kamu giderleri bir önceki yıla göre sadece %9,74 seviyesinde gerçekleşmiştir. Seçim yılında da bu azalışını sürdüren kamu giderleri %6,87 oranında artış göstermiştir. Seçimi izleyen yıl da aşağı yönlü hareketini kaybederek artış göstermeye başlayan kamu giderleri %15,02 düzeyine yükselmiştir. Dünyada yaşanan krizin olumsuz etkileri ile giderlerin GSYH içindeki oranı seçim öncesi %36,20'lere çıksa da seçim yılı azalış göstererek %33,96'ı olarak gerçekleşmiştir. Seçimi izleyen yıl da artış göstererek yaklaşık olarak %35 seviyesine yükselmiştir. Krizin olumsuz etkilerini azaltmak için Keynesyen politikaların devreye sokulması önerilmiş, özel yatırım ve tükemi artıracak IMF ile birlikte hareket eden hükümet kamu harcamaları artırmıştır.

Küresel krizin meydana getirdiği durgunluğun aşılması amacıyla vergi politikaları devreye sokulmuştur. Bu amaçla, 2009 yılında belirli mal ve hizmetlerde geçici olarak KDV ve ÖTV indirimleri uygulamaya konulmuştur. Söz konusu indirimler bir taraftan

durgunluğun giderilmesinde etki yaparken, diğer taraftan devletin gelir kaybı da bütçe rakamlarına yansımıştır. Krizin etkisini azaltmak için alınan önlemler olumlu sonuçlar vererek 2010 yılı seçim öncesi dönemde kamu gelirleri yukarı yönlü ivme yakalayarak %18,05 oranında gerçekleşmiştir. Seçim öncesi yılda kamu gelirlerindeki bu artış seçim yılında tersi yönde hareket ederek azalış göstermeye başlamıştır. Kamu gelirlerindeki bu azalış seçimi izleyen yılda da devam ederek sırasıyla; %16,35 ve %11,35 olduğu göze çarpmaktadır. Alınan önlemlerle artış gösteren kamu gelirleri milli gelir içindeki payı %33,3 seviyesine yükselmiştir. Seçim yılı ve izleyen dönemde de çok önemli bir değişiklik göstermeyerek seçim öncesi yıldaki oranını büyük ihtimalle korumuştur.

2008 küresel finans krizi sonucu bozulmalar görülen bütçe dengesi seçim öncesi yılda kamu gelirlerinde görülen artış ve kamu giderlerinde yaşanan azalış sonucu bütçe dengesi %-3,6 gerilemiştir. Seçim yılında da seçim öncesi yıla paralel bir görüntü çizen gelir ve giderlerdeki azalış bütçe dengesini %-1,4 seviyesine kadar gerilemiştir. Seçimi izleyen yılda bütçe giderlerinde gözlemlenen artış bütçe gelirlerinde yaşanan artıştan büyük olması neticesinde bütçe dengesi negatif yönlü artış göstererek %-2,03 yükselmiştir.

Dünya finans krizinin de etkisiyle bir miktar artış gösteren KKBG uygulanan politikalarla çabuk atlatılmış, 2010 yılında düşüşe geçerek %2,22 seviyesine gerilemiştir. Seçim yılında aşağı yönlü ivmesini sürdüren borçlanma gereği dünyada yaşanan parasal genişlemenin de etkisiyle %0,13'e kadar gerilemiştir. Seçimi izleyen yıl da yeniden artış trendine giren borçlanma gereği bu artışa rağmen sıfırın altındaki seviyesini korumuştur.

3.3.2.9. 2015 Seçimleri

Gezi parkı olayları ve bölgemizde yaşanan siyasal istikrarsızlık kamu maliyesini olumsuz etkileyerek bozulmalar neden olmuştur. Bu dönemde kamu harcamaları sürekli bir dalgalanma göstererek seçim öncesi dönemde azalış göstererek %9,84 oranında gerçekleşmiştir. Seçim yılında tersi yönde hareket ederek yeniden artış trendine giren kamu harcamaları bir önceki yıl artış oranına göre %3,03'lük bir artışla %12,90'a yükselmiş. Ülkenin doğu ve güney doğu bölgesinde yaşanan terör olayları sonucu seçimi izleyen yılda da yukarı yönlü ivmesini sürdüren kamu harcamaları %15,35 seviyesine

çıkmiştir. Giderlerdeki yukarı yönlü bu hareket, harcamaların milli gelir içindeki payında çok ciddi bir değişikliğe neden olmayarak %34,5 seviyesine yükseltmiştir. Hiçbir partinin tek başına iktidar olamaması sonucu mevcut iktidar seçmeni etkilemeye yönelik davranışlar sergileyerek, öğrenci burslarında artış asgari ücrete zam, kamu personeline zam, emekli primlerine katkı, büyük yatırım projeleri vb. altyapı harcamaları yapılmıştır.

Bölgede yaşanan siyasal istikrarsızlık ve ülke çıkan toplumsal olaylar neticesinde ekonomik istikrar sağlanamayarak kamu gelirleri de inişli çıkışlı bir grafik çizmiştir. Seçim öncesi dönemde kamu giderlerine paralel bir görünüm çizerek azalma görülen kamu gelirleri %9,16 olarak gerçekleşmiştir. Seçim yılında yeniden artış gösteren kamu gelirleri, seçimi izleyen yılda da bu artışı devam ettirerek sırasıyla %13,49 ve 14,78 olarak gerçekleşmiştir. Kamu gelirlerinde yaşanan artışa karşın, gelirlerin milli gelir içindeki oranı önemli ölçüde bir değişkenlik göstermeyerek %33'lük seviyesini korumuştur. Kamu giderlerinde yaşanan artış dolaylı vergiler aracılığıyla gelirden artış gösterecek şekilde özellikle 2000'li yıllardan sonra KDV ve ÖTV halkın üzerine büyük bir yük bırakmıştır.

Seçim öncesi dönemde kamu gelir ve giderlerinde birbirine paralel olarak azalış trendine girmiş ancak kamu gelirlerindeki azalış oranı kamu giderlerindeki azalış oranından fazla olduğu için

Seçim öncesi dönemde yaşana tüm olumsuzluklara rağmen alınan önlemlerle azalış seyrini sıfırın altında sürdüren KKBG %0,53 seviyesinde gerçekleşmiştir. Seçim yılında da sıfırın altındaki seviyesini koruyan borçlanma gereği %0,03 seviyesine kadar gerilemiştir. Hiçbir partinin tek başına iktidar olamaması ve bölge yaşanan siyasi istikrarsızlıkların da etkisiyle seçimi izleyen yılda artış trendine giren borçlan gereği %1,06 oranı yükselmiştir.

3.3.2.10. 2018 Seçimleri

Ülkede yaşanan darbe girişimi ve uzun yıllardır bölgede devam eden siyasi istikrarsızlık kamu maliyesi üzerindeki etkisini sürdürerek makro göstergelerdeki bozulmalar devam etmiştir. Erken seçim olma özelliğini koruyan 2018 seçimleri öncesi kamu giderlerinde bir önceki yıla göre %25'e yaklaşan bir artış gözlemlenmiştir. Seçim

yılında artış göstermeye devam eden kamu giderleri %22,43 olarak gerçekleşmiştir. Seçimi izleyen yıl da azalış trendine giren kamu harcamaları bir önceki yıla göre %10'luk bir artış göstermiştir. Giderlerdeki seçim öncesi yıl yaşanan artışa karşın, giderlerin milli gelir içindeki payı azalış göstererek %34,64 oranına düşmüştür. Seçimi izleyen yukarı yönlü hareketini sürdüren giderlerin milli gelir içindeki oranı %35,31 yükselmiştir. Seçimi izleyen yıl yerel seçimlerin de etkisi ve ülke yaşanan ekonomik darboğazla giderlerin milli gelir içindeki payı %36,15'e yükselmiştir.

Seçim öncesi yıl da anayasanın bazı maddeleri ve seçim sisteminde değişikliği için referanduma gidilmiş ve %51,41 evet oyuna karşılık %49,59'luk hayır oyu iyi değişiklik yapılması kabul edilmiştir. Seçim öncesi yıl da kamu gelirleri azalış trendine girerek %13,72 oranında artış göstermiş. Seçim yılında tersi yönde hareket ederek artış göstererek %20,19 seviyesine yükselmiştir. Sürekli bir dalgalanma gösteren kamu gelirleri seçimi izleyen yılda %30'a yakın bir azalma ile %15,49 olarak gerçekleşmiştir. Kamu gelirlerinde yaşanan bu dalgalanma, gelirlerin milli gelir içindeki oranına fazla etki etmeyerek sırasıyla %32,81, 32,95 ve 33,13 olarak gerçekleşmiştir.

Seçim öncesi dönemde giderler artış gelirler azalış yönünde hareket etsede bütçe dengesi bir önceki yıl göre artış göstererek %-2,8 seviyesine yükselmiştir. Seçim yılında kamu giderlerindeki artış oranı kamu gelirlerindeki artış oranından fazla olarak Seçimi izleyen yılda gelirlerde yaşanan azalış gelirlerde yaşanan azalıştan

2015 seçimleri sonrası artış göstermeye başlayan KKBG 2017 yılında %1,8 seviyesine yükselmiştir. Seçim yılında tırmanışı sürdüren borçlanma gereği %2,44 oranına yükselmiştir. 2015 seçimleri ile artış göstermeye başlayan KKBG 2018 seçimlerini izleyen yılda da devam ederek %3,25 olarak gerçekleştirmiştir. KKBG bu artışa 2018 yılında yaşanan döviz kuru-faiz atakları, ABD ile yaşanan yaptırım krizi ve 2019 yerel seçimleri neden olarak gösterilebilir.

3.3.3. 1980-2018 Dönemi Uygulanan Ekonomi Politikalarının Genel Değerlendirilmesi

Ekonomik ve siyasi istikrarın sağlanamadığı sık sık seçim atmosferine giren ülkelerde siyasal iktidarlar sahip oldukları kamu kaynaklarını; ekonomiklik, verimlilik ve

rasyonellik ilkeleri dışına çıkarak keyfi uygulamalarla oy maksimizasyonu hedefiyle kullanmalarına yol açmaktadır. Politik bütçe dalgalanmaları olarak adlandırılan bu davranış, iktidar partisi/partilerinin seçim atmosferine girildiği dönemlerde makro ekonomik araçlara müdahalede bulunarak seçimi kazanma şansını maksimum seviyeye çıkarmak güdüsüyle kısa ve uzun dönem konjonktürel etkilerin yansımasıdır. İktidarlar politik konjonktür yaratma etkisini iktisadi ve mali araçları uyarak kullanmaktadır. En sık kullanılan müdahale araçları; kamu harcamaları, para arzı, borçlanma ve bütçedir.

Cumhuriyet döneminden itibaren benimsenen farklı ekonomik sistemler mevcuttur. Planlı ekonomi, serbest piyasa ekonomisi, karma ekonomi ve ihracata dayalı büyüme gibi çeşitli modeller para ve maliye politikasının belirlenmesinde rol almıştır. 24 Ocak Kararları sonucu Türkiye’de serbest piyasa ekonomisine geçişin adımları atılarak bir dönüm noktası olmuştur. Serbest piyasa ekonomisine geçişle birlikte, yasal düzenlemeler, mevzuat ve uluslararası kuruluşlarla yapılan anlaşmalar hayata geçirilmeye başlanmıştır. Alınan bu dönüşüm kararı enflasyon, işsizlik, borçlanma, para arzı, kamu gider ve gelirleri, bütçe dengesi büyüme üzerinde de etkisi büyük önem arz etmektedir.

Tablo 3. 1 1980-1989 Türkiye’de iktisadi makro veriler (HMB, TUIK, TCMB, SBB)

Yıllar	Enflasyon (%)	Büyüme (%)	İşsizlik (%)	M2 Para Arzı (%)
1980	90,3	-2,8	8,6	75,07
1981	34,1	4,8	7,6	77,19
1982	27,4	3,1	7,5	56,00
1983⁷	28,1	4,2	8,2	28,88
1984	46,4	7,1	8,1	57,49
1985	44,19	4,2	7,6	57,28
1986	30,67	6,8	7,9	49,45
1987	55,05	9,8	8,3	44,97
1988	75,21	1,5	8,4	54,09
1989	64,28	1,6	9,1	73,34

1980 yılına ağır bir finansal krizle giren Türkiye ekonomisi aynı yıl yaşanan askeri darbe ile beraber kriz iyice derinleşmiştir. Darbe yönetim 24 Ocak Kararları olarak bilenen programa sadık kalarak makro istikrarı önemli ölçüde sağlamıştır. Tablo 3.1’de görüleceği üzere 1980 yılında üç haneli rakamlara yaklaşan enflasyon 1983 yılında %28,1 olarak gerçekleşmiştir. Enflasyon oranında görülen iyileşme büyüme oranına da yansiyarak seçim yılında artış göstermiştir. Enflasyon ve büyümede gözlemlenen iyileşme işsizlik oranlarına yansımamış ve işsizlik haddi seçim yılında artış göstermiştir. Para arzı artış haddi seçim yılında azalış göstererek politik konjonktür teorilerine ters bir görünüm çizmiştir. 1983 seçimlerini kazanan ANAP ülkede siyasal istikrarı sağlasada enflasyon için aynı istikrarı sağlayamamıştır. 1987 seçimlerinde enflasyon oranı artış göstererek %55,05 seviyesine yükselmiştir. Enflasyonda artış yaşanmasına rağmen büyüme oranı da

⁷ Koyu puntolu yazılar genel seçimlerin yapıldığı yıllar.

artış göstererek %10 seviyelerini yaklaştırmıştır. 1983 yılında olduğu gibi büyümede gözlemlenen artış işsizliğe yansımayaarak, işsizlik oranları artış göstermiştir. Diğer üç değişkenin aksine para arzı artış haddi seçim yılında düşüş göstermiştir.

Tablo 3. 2 1990-2002 Türkiye 'de iktisadi makro veriler (HMB, TUIK, TCMB, SBB)

Yıllar	Enflasyon (%)	Büyüme (%)	İşsizlik (%)	M2 Para Arzı (%)
1990	60,40	9,5	8,5	51,83
1991	71,14	0,3	8,7	63,64
1992	65,97	6,4	9,0	62,86
1993	71,08	8,1	9,4	48,08
1994	125,49	-6,1	9,1	123,18
1995	76.05	8	8,1	99,36
1996	79,76	7,1	7,1	132,76
1997	99,09	8,3	7,3	93,47
1998	69,73	3,9	7,4	101,87
1999	68,79	-6,1	8,2	96,11
2000	39,03	6,3	7,0	67,19
2001	68,53	-9,5	8,9	72,82
2002	29,75	6,4	10,08	44,41

Özal'ın Cumhurbaşkanı olmasıyla ülkede devam eden siyasal istikrar bozulmuş koalisyonlar dönemi başlamıştır. 1991 seçimlerinde enflasyon oranında %70'in üzerine çıkarken büyüme durma noktasına gelmiştir. Tablo 3.2'deki veriler incelendiğinde enflasyonda yaşanan artış büyümede görülen yavaşlamaya karşın işsizlik haddinde çok önemli bir değişiklik olmamış ve seçimden önceki oranını önemli ölçüde korumuştur. Para arzı artış haddi artış göstererek %50'nin üzerine çıkmıştır. 1995 seçimlerinden önce üç haneli rakamlara ulaşan enflasyon oranı %75 seviyesine gerilerken büyüme oranı %-6,1 düzeyinde gerçekleşmiştir. İşsizlik haddi büyümede görülen eksi büyümeyle beraber artış göstererek %8,2 olarak gerçekleşmiştir. Para arzı artış haddi bir önceki yıla göre azalış gösterecek %100'e yakın bir oranda gerçekleşmiştir. 2002'de IMF ile yapılan anlaşmalar neticesinde alınan önlemlerle uzun süre %50'nin üzerinde seyreden enflasyon oranı %30 seviyelerine gerilemiştir. Seçim öncesi yıl eksi büyüme oranının da etkisiyle seçim yılında %6,4 oranında bir büyüme görülmüştür. Enflasyonda yaşana düşüş ve büyümede görülen artışın işsizlik haddine hiçbir etkisi olmayarak çift haneye çıkmasını engelleyememiştir. Para arzı artış haddinde IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları neticesinde “politik konjonktür teorisi” varsayımlarının aksine azalış göstermiştir.

Tablo 3. 3 2003-2019 Türkiye 'de iktisadi makro veriler (HMB, TUIK, TCMB, SBB)

Yıllar	Enflasyon (%)	Büyüme (%)	İşsizlik (%)	M2 Para Arzı (%)
2003	18,36	5,4	11,00	32,23
2004	9,32	9,4	10,8	35,12
2005	7,72	8,9	10,6	38,31
2006	9,65	7,3	10,2	24,67
2007	8,39	5	10,3	16,0
2008	10,06	0,9	11	25,8
2009	6,53	-4,8	14	13,8
2010	6,40	8,9	11,9	19,0
2011	10,45	10,7	9,8	13,2
2012	6,16	4,7	9,2	12,5
2013	7,40	8,9	9,7	21,5
2014	8,17	5	9,9	11,9
2015	8,81	6,1	10,3	17,4
2016	8,53	3,2	10,9	17,6
2017	11,92	7,4	10,9	15,5
2018	20,30	2,9	12,3	19,4
2019	11,84	0,9	13,7	26,6

3 ay arayla yaşanan iki büyük krizle beraber alınan önlemlerle ve uygulamaya konan programlarla ekonomik istikrar önemli ölçüde sağlanmıştır. 2003-2019 dönemini kapsayan Tablo 3.3'den de anlaşılacağı üzere 2000'li yılların başında çift hanelerde olan enflasyon oranı seçim 2007 yılında %8,39 düzeyinde gerçekleşmiştir. Enflasyonda düşüş yaşamasına rağmen büyüme oranı azalış göstererek %5 olarak gerçekleşmiştir. İşsizlik haddi ise 2002 yılında yakaladığı çift haneli rakamı bu seçim yılında da koruyarak %10,3 olmuştur. Para arzı artış haddi 2003'den beri azalış trendini koruyarak 2007 yılında %16 ile en düşük seviyesini görmüştür. 2011 seçim yılında tekrar çift hanelere tırmanmıştır. Enflasyonda yaşanan artışa rağmen büyüme oranları yukarı yönlü hareketini sürdürerek %10,7'ye yükselmiştir. Büyümede görülen olumlu hava işsizlik haddini aşağı yönlü hareket ettirerek tekrar tek hanelere inmesine sağlamıştır. 2002 yılından sonra artış trendine giren para arzı artış haddi yeniden azalış göstererek %13,2'i olmuştur. 2015 seçimlerinde artış göstermeye başlayan enflasyon oranı tek haneli seviyesini korumuştur. Seçim yılında artış trendine giren büyüme oranı işsizliğe etki etmeyerek işsizliğin çift hanelere çıkmasını engelleyememiştir. Para arzı artış haddi seçim yılında artış göstererek %17,4 olarak gerçekleşmiştir. 2002 yılı ile beraber devam eden uzun süreli istikrardan sonra enflasyon oranı 2018 yılında %20'nin üzerine çıkmıştır. Büyüme oranı 2009'dan sonraki en düşük seviyesini görmüştür. Büyüme enflasyonda yaşanan olumsuzluklarla beraber işsizlik haddi tarihinin en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Para arzı artış haddi artış göstereceği %20'lere ulaşmamıştır.

Tablo 3. 4 1980-1989 Türkiye 'de mali makro veriler (HMB, TUIK, TCMB, SBB)

Yıllar	Kamu Giderleri/GSMH (%)	Kamu Gelirleri /GSMH (%)	Bütçe Dengesi/GSMH (%)	KKBG/GSMH (%)
1980	20,23	17,20	-3,13	8,8
1981	18,89	17,35	-1,54	4,0
1982	15,09	13,61	-1,48	3,5
1983	18,75	16,51	-2,24	4,9
1984	17,07	12,66	-4,42	5,4
1985	15,03	12,77	-2,26	3,6
1986	15,95	13,20	-2,76	3,7
1987	16,92	13,45	-3,48	6,1
1988	16,26	13,17	-3,09	4,8
1989	16,52	13,19	-3,33	5,3

1980 yılında piyasa ekonomisine geçişi içeren yeni bir programın açıklanmasıyla ülkede özel kesim ağırlık karma ekonomiye geçiş süreci başlamıştır. 12 Eylül 1980 darbesi ile iktidarı elinde bulunduran askeri yönetim 1983 yılında seçimlerin yapılmasına karar vermiştir. Tablo 3.4'deki makro değişkenler incelendiğinde, seçim yılında kamu gider ve gelirlerinde birbirine paralel artış yaşandığı gözükmemektedir. Aynı dönemde bütçe dengesi ve KKBG'de paralel artışlar yaşanmıştır. ANAP'ın tek başına iktidar olmasıyla siyasal ve ekonomik istikrar önemli ölçüde sağlanmıştır. 1987 Seçim öncesi dönemde azalış gösteren kamu giderlerinde seçim yılında %1'a yakın bir artış yaşanmıştır. Kamu

gelirleri seçim yılı bir önceki yıla paralel bir artış göstermiştir. Kamu giderlerinde yaşanan artışa karşın gelirlerin aynı düzeyde artış göstermemesi bütçe dengesi ve KKBG'de artış yaşanmasına sebep olmuştur.

Tablo 3. 5 1990-2002 Türkiye'de mali veriler (HMB, TUIK, TCMB, SBB)

Yıllar	Kamu Giderleri/GSMH %	Kamu Gelirleri GSMH%	Bütçe Dengesi/GSMH %	KKBG /GSMH%
1990	17,21	13,91	-3,01	7,4
1991	20,87	15,25	-5,28	10,2
1992	20,42	15,79	-4,30	10,6
1993	24,55	17,60	-6,70	12,0
1994	23,02	19,17	-3,91	7,9
1995	21,95	17,75	-4,03	5,2
1996	26,45	18,04	-8,27	9,0
1997	27,39	19,56	-7,63	7,6
1998	29,18	21,87	-7,28	9,2
1999	34,54	24,96	-11,86	15,0
2000	35,92	28,81	-10,93	12,2
2001	41,51	30,05	-16,91	16,4
2002	40,39	29,97	-15,25	12,7

1990 yıllar ülke de koalisyonlar dönem olarak bilinmektedir. 1980'li yıllarda Özal dönemi yakalanan siyasal ve ekonomik istikrar anılan dönem de kaybolmuş ve alınan

önlemler istikrarsızlığı önleyememiştir. Tablo 3.5'deki verilerden anlaşılacağı üzere inişli çıkışlı bir grafik çizerken kamu gelirleri de giderlere paralel bir görünüş çizmiştir. Bütçede dengesi 1991 seçimlerinden sonra düşüş gösterecek 1995 seçimleri ile artış trendine girmiş ve 2001 yılında son %-16,91'lik) oranı ile son 21 yılın en yüksek seviyesini yakalamıştır. Bütçe dengesindeki bozulmayla beraber KKBG'de artış göstermeye başlamıştır. Anılan dönemde 1995 ve 2002 seçim dönemi KKBG azalış gösterirken, 1991 ve 1999 seçim dönemi artış yaşanmıştır.



Tablo 3. 6 2003-2019 Türkiye 'de mali veriler (HMB, TUIK, TCMB, SBB)

Yıllar	Kamu Giderleri/GSYH (%)	Kamu Gelirleri/GSYH (%)	Bütçe Dengesi/GSYH (%)	KKBG/GSYH (%)
2003	38,00	30,39	-11,42	7,05
2004	34,11	30,39	-7,1	3,48
2005	31,48	31,42	-1,2	-0,07
2006	31,85	33,13	-0,6	-1,75
2007	32,12	31,93	-1,5	0,07
2008	32,78	31,22	-1,7	1,54
2009	37,96	32,79	-5,2	4,78
2010	36,20	33,38	-3,4	2,22
2011	33,96	33,63	-1,4	0,13
2012	34,80	33,88	-2,03	0,88
2013	34,94	34,30	-1,4	0,39
2014	34,16	33,64	-1,1	0,53
2015	34,09	33,99	-1,31	0,03
2016	35,81	34,43	-1,1	1,06
2017	34,64	32,81	-2,8	1,79
2018	35,31	32,95	-2,8	2,44
2019	36,15	33,13	-2,9	3,25

1990 yılların sonunda 2000’li yılların başında başta IMF olmak üzere yapılan anlaşmalar ve yürürlüğe konulan bir dizi kanunla makro göstergelerde yaşanan olumsuzluklar giderilemeye çalışılmıştır. 2002 yılında AKP’nin tek başına iktidar olması ve IMF ile yapılan anlaşmalara sadık kalıp ülke içinde uygulamaya koyduğu yeni tedbirlerle hep siyasal istikrar hem de ekonomik istikrar sağlanmıştır. Tablo 3.6’dan da anlaşılacağı üzere diğer seçim yıllarından farklı olarak kamu giderleri seçim yılında azalış gösterirken gelirler tersi yönde hareket ederek artış göstermiştir. Kamu giderlerinde yaşanan azalış gelirlerinde yaşanan artışa rağmen bütçe dengesinde artış göstererek %-1,5 seviyesine çıkmıştır. Bütçe dengesindeki bozulmayla beraber borçlanma gereği de artış göstermiştir. 2011 yılında kamun gelir ve giderleri birbirine paralel olarak azalış göstermiştir. Bütçe dengesi ve borçlanma gereği de gelir ve giderlerine benzer bir görünüm çizerek azalış göstermiştir. 2015 yılında ülkenin içinde bulunduğu siyasal krizle beraber makro göstergelerde bozulma yaşanmaya başlanmıştır. Kamu gider ve gelirleri artış gösterirken bütçe dengesi de bu iki değişkene paralel bir görünüm çizerek artış göstermiştir. Bütçe dengesinde artış yaşanmasına rağmen borçlanma gereği azalış göstermiştir. 2018 erken seçim yılında kamu gelir ve giderleri diğer seçim yıllarına benzer bir görünümle artış göstermeye devam etmiştir. 2015 seçimleriyle bozulma gösteren bütçe dengesi ve borçlanma gereği buna rağmen “Maastricht Kriterlerinde” belirlenmiş olan oranlarında altında yer almayı sürdürmüştür.

3.3.3.1. 1980 Yılı Sonrası IMF ile Yapılan Anlaşmalar ve Krizler Sonrası Uygulamaya Konan Mali Kurallar

24 Ocak Kararları Türkiye açısından dönüm noktası olarak kabul edilebilir. Ülkemizde uygulanan mali kurallar daha çok kriz dönemlerinden sonra uygulamaya konulmuştur. 24 Ocak tarihli istikrar programı da serbest piyasa ekonomisi ile ihracata dayalı politikalar hedefleyerek dış dünyadan soyut bir şekilde yaşayan Türkiye’nin Dünya ekonomisi ile bütünleşmesi amaçlanmıştır (Seydioğlu, 2003’ten aktaran Göker, 2015, s. 81). Piyasa ekonomisinin hâkim kılınmak istemesiyle birlikte temel mal ve hizmetler dışında kalan ürünlerin fiyatının maliyetleri neticesinde piyasa koşullarına göre belirlenmesi, TL’de devalüasyon yapılması, kamuya ait işletmelerin özelleştirilmesi,

faizlerin piyasa bırakılması, kamu açıklarının azaltılması, kotaların kaldırılması, gelirleri artırmaya yönelik uygulamalarla vergi sisteminde değişiklikler öngörülmüştür. Serbest döviz kuru sistemine geçilerek, dış rekabet gücü artırılacak ve uluslararası sermayeyi ülkeye çekecek rasyonel bir teşvik sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır. Kamuda istihdamın kısılması, KİT’lerde istihdama sınırlamalar getirilmesi yine KİT’lere yapılan transfer ödemeleri de benzer uygulamalarla önlenmeye çalışılmış ve başlarda önemli ölçüde başarılı sağlanmıştır. Piyasa ekonomisine geçiş politikalarının uygulandığı bu dönemde bir kuralsızlık hâkimdi. Kuralsızlığın hâkim olduğu bu ortamda, bütçe dışı fon uygulamaları neticesinde bütçe birliği yok edilerek, kamu harcamalarında ihlaller baş göstermiş ve kamu açıklarının finansmanı için borçlanmaya gidilmiş ve borçlanmaya yönelik herhangi bir sınır konulmamıştır (Göker, 2014, s. 81). 1985 yılında IMF ile yeni stand-by anlaşması yapılmamış IMF’in denetim görevi yerini gözetim ve uyarılar almıştır. Bu gelişme neticesinde Türkiye’nin uluslararası sermaye piyasasında borç bulma imkanını artırmış ve zamanla elde edilen kredinin bir kısmını dış borç faizlerini ödeyebilmek için kullanmıştır. 1981-1988 yılları arasında meydana gelen kamu kesimi borçlarının %50’den fazlası KİT açıklarından kaynaklanmaktadır (Kantarcı ve Karacan, 2008, s. 5). Yine aynı dönemde meydana gelen kamu açıklarının oluşumunda, yerel yönetimler, KİT ve fonların dış borç kullanmaları etkili olmuştur. Yerel yönetimlerin borçlanmasına hazine tarafından sağlanan garanti bütçe dengesinde bozulma ve borçlanmayı artırmıştır (Güneysu Balaban, 2012, s.101). Ülkede mali disiplini sağlamak amacıyla bütçe dışı fonların bütçe kapsamına alınması, TCMB’nin hazineye sağlamış olduğu kredilerin kısıtlanması, borçlanmaya sınırlama getirilmesi gibi uygulamalar hayata geçirilsede kısmi başarı sağlanmıştır.

Yine anılan dönemde kamunun gelirleri konusunda da birtakım düzenlemelere gidilmiş, dolaysız vergilerin ağırlıklı olduğu bir yapıdan, dolaylı vergilerin ağırlıklı olduğu bir yapıya geçmiştir. Buna husus da en önemli gelişme 1 Ocak 1985 yılında uygulamaya konan KDV’dir. KDV’nin yürürlüğe girmesiyle birlikte dolaylı vergilerin GSMH içindeki payı artmaya başlamıştır. Yine bu dönemde diğer bir önemli gelişme ihracatın ve yatırımların teşvikinin saplanması amacıyla kurumlar vergisine getirilen muaflik ve istisnaların artırılmasıdır. Yıllarca kamuya gelir sağlayan kurumlar vergisi zamanla mali işlevini yerine getiremeyen “istisnalar” vergisi halini almıştır (Uluatam,

1995, s. 19). Bununla beraber 1980’li yıllarda artış gösteren fon uygulamaları dolaylı vergilerin payının artışında etkili olmuş, kişisel gelir dağılımı açısından daha adil olduğu kabul edilen dolaysız vergilerin gerilemesi neticesinde gelir dağılımındaki bozulma devam etmiştir. Gelirleri artırmaya yönelik bu uygulamalar aksine gelir gider dengesinde bozulmalar meydana getirerek bütçe açıklarının daha da artmasına sebep olmuştur (Kantarıcı ve Karacan, 2008, s. 6).

İzlenen politikaların hiçbir kurala dayanmaması kamu açıklarının oldukça yüksek seviyelere ulaşmasına ve yeni tedbirlerin alınmasını elzem kılmıştır. Kamu kesiminde görülen bütçe açıkları, faizlerde artış, sürdürülemez bir iç borçlanma, TCMB’de para piyasalarında etkinlik ve denetim görevini yerine getiremeyince piyasalarda spekülâtörler etkili olmaya başlamıştır (Kantarıcı ve Karacan, 2008, s. 6). Ekonomide yaşanan bu gelişmelerle beraber 5 Nisan 1994’te IMF ile yeni bir istikrar programı imzalanmıştır. Ancak alınan kararlar çok ciddi düzenlemeler getirmemesi uygulamaya konan programın nihayetinde başarısızlıkla sonuçlanmasına sebep olmuştur. İstikrar programı sonrası, özelleştirme uygulamalarında yaşanan başarısızlık, kamu bürokrasisi, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumları ile ilgili yapılan düzenlemelerin yeterli olmaması kamu kesiminde oluşan bütçe açıklarına engel olamamış ve borçlanma ihtiyacını daha da artırmıştır. 1990- 1996 arasındaki dönemde sonra mali disiplini sağlamakta zorlanan Türkiye izleyen dönemlerde kısmen de olsa sağlanan mali kamu kesiminin borçlanmasının artmasına engel olamamış ve borçlanma gereği sürekli artış göstermiştir. Anılan dönemde kamu giderleri kamu gelirlerinden fazla artarak bütçe dengesindeki bozulması daha derinleştirmiştir. 5 Nisan Kararları ile vergide reformist politikalar yapmak yerine ek vergi olarak nitelendirilen tek seferlik uygulamalar başvurulmuştur (Karabıçak, 2006’dan aktaran Kantarıcı ve Karacan, 2008, s. 7).

1998 yılında uygulamaya geçirilen IMF’in yeni istikrar programı ile yapısal önlem ve reform amacıyla yapılan düzenlemeler ve makro göstergelere yönelik hedefler ikinci plana atarak siyasal iktidar yine politik hedeflere yönelmiştir. 3 yıllık yeni bir dönemi kapsayan istikrar programı ile beraber faiz dışı konsolide bütçe fazlası, kamu kesimi memur ve işçi ücretleri ile tarımsal destekleme fiyatlarının belirlenmesinde hedeflenen enflasyon dikkate alınacaktır. Bu amaç doğrultusunda para politikası ve bütçe

borçlanmaları 3'er aylık dönemler şeklinde açıklanacaktır (Kantarcı ve Karacan, 2008, s. 7).

İktidarın vergi yasasında düzenlemeler içeren vergi değişiklikleri önerisinin kabul edilmesiyle değişiklikleri içeren yeni düzenlemeler yürürlüğe girmiştir. Yeni düzenler içeren yasayla vergi tarifesi dilimleri genişletilirken, dilim sayısı azaltılmış, 25-50 olan dilim aralığı 15-40 düşürülmüştür. Kurumlar vergisi %20'den %30'a yükseltilmiş, kurumların dağıtılmayan kârları üzerindeki %20 oranındaki stopaj uygulaması kaldırılmış, gelir vergisine eklenen geçici madde neticesinde başlangıç zamanı ve kapsamında herhangi sınırlama olmayan bir vergi affı getirilmiştir. Vergi kanunda yapılan bu yeni düzenleme ile vergi kanunlarını delme amacıyla girişimler başlamıştır. Vergi yasalarında yapılan düzenlemelerle kamu gelirlerinde azalma yaşanmış, erken seçim kararın alınmasıyla birlikte harcamalarda artışa gidilerek kamu maliyesinde gevşetilme başlatılmıştır. Ülke ekonomisi içte yaşanan 1994 Krizi ve 1999 Marmara depremi dış dünyada yaşanan 1997 Asya Krizi ve 1998 Rusya Krizi sonucunda ekonomik ve mali dengeler alt üst olmuştur.

Ülke ekonomisinin içinde bulunduğu sorunları gidermek amacıyla 1999 yılında IMF niyet mektubu sunulmuş, sunulan niyet mektubunda, ülkede uygulanmaya konulacak olan istikrar programının, 3 temel unsura sahip olduğu bu unsurların, kamu sektörü temel fazlasının mümkün olduğunca yüksek tutulması, yapısal reformlar ve tutarlı gelir politikalarıyla desteklenmiş sıkı döviz kuru taahhütleri olduğu belirtilmektedir (Ejder, 2002, s. 13-14).

Programın temelinde döviz çıpası yöntemiyle anti-enflasyonist politikayı ana hedef olarak belirleyip, bu hedef etrafında yapısal dönüşümleri ortaya koymakla beraber, ülke ekonomisinin büyüme ve bölüşümünü de içermektedir. (Niyet mektubunun kamu maliyesine yönelik kararları ise şu önlemleri içermektedir.) Programın kamu maliyesinde disiplini sağlamaya ilişkin kararlarında şu önlemler yer almaktadır. Kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması, etkin bir vergi sisteminin uygulamaya geçirileceği, vergi aflarına son verileceği, kamunun finans dengesinin sağlanması amacıyla özelleştirmelere başvurulacağını içermektedir. Mevcut programda faiz dışı fazlanın arttırılmasına yönelik vergilendirilmeyen kesimlerin vergilendirilmesinden çok ekonomik ve sosyal öneme sahip harcamalarda kısıntıya gidilmesi ve özelleştirmeye ağırlık verilmesi yer almıştır.

Kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınmasına yönelik mali milat uygulamasının başlamadan sona ermesi programa yönelik büyük bir kuşkuyu da beraberinde getirmiştir. Vergi aflarına gidilmeyeceğine yönelik taahhüt edilmiş olsa da 2001 yılında vergi borçlarını taksitlendirme ve gecikme faizlerinin silinmesi yoluna gidilmiştir (Ejder, 2002, s. 14).

3.3.3.2. 2000 Yılı Sonrası IMF ile İlişkiler ve Mali Kurallar

Ülkede uzun yıllar devam eden ekonomik krizlerin etkisiyle 2000 yılından sonra mali kurallar ve disiplinin sağlanması amacıyla mali kurallara daha çok önem verilmeye başlanmıştır. Anayasal ve yasal düzeyde uygulamalara açık şekilde rastlanmasa da uluslararası kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar, kanunlar ve yapılan düzenlenmelerde örtük bir şekilde bu kurallar yer almıştır. Bu kurallar arasında, IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), 5506 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, yerel yönetim kapsamında 5302 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Belediye Kanunu sayılabilir (Göker, 2014, s. 82-83).

3.3.3.2.1. IMF ile Yapılan Stand- by Anlaşmaları

Doksanlı yılların sonuna gelindiğinde ülkede yaşanan olumsuz ekonomik gelişler neticesinde Aralık 1999'da IMF ile 2000-2002 yıllarını kapsayacak olan 17. stand-by anlaşması imzalanmıştır. Anılan dönemde fiyat istikrarını sağlamak ve ekonomik büyüme ortamını sağlamak amacıyla kur çıpasına dayanan bir program uygulanmaya çalışılmıştır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri neticesinde uygulanan program yarıda kalmış TL, döviz karşısında serbest dalgalanmaya bırakılarak kur çıpası terk edilmiştir (Güneysu Balaban, 2012, s. 108-109).

Arka arkaya yaşanan iki ekonomik kriz sonucu uygulama şansı kalmayan 17. stand-by anlaşması 2001 yılında yerini GEGP bırakmıştır. Yapısal reformların ağırlıkta olduğu bu yeni programın kamu maliyesini ilişkin alınan önler daha önceki programa paralel bir yapı çizmiştir (Ejder, 2002, s. 17). Bu yeni programın temel amacının kur çıpasının terk edilmesi neticesinde oluşan güven kaybı ve istikrarsızlığı ivedi bir şekilde

ortadan kaldırmak ve eşanlı olarak bu duruma asla düşmeyecek biçimde ekonominin ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapı oluşturmak olduğu belirtilmiştir (www.tcmb.gov.tr). Uygulamaya konan bu yeni programla şu dört temel alanda düzenlemeler yapmaktadır. Bu temel alanlar şunlardır:

- Mali sektörün yeniden yapılandırılması
- Kamuda şeffaflığın artırılması ve kamu finansmanının güçlendirilmesi
- Ekonomide rekabet ortamının sağlanması ve etkinliğin artırılması
- Sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi

2000-2001 döneminde yapısal reformlar kapsamında SGK yeniden yapılandırılmış, mali disiplinin sağlanması kapsamında 68 adet fon kapatılmış, bankacılık sektöründe bağımsız karar alma amacıyla Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) faaliyete başlamış ve reel kesim ile sağlıklı bir ilişkinin kurulması, Mayıs 2001’de Merkez Bankasının kurumsal özerkliği tam olarak sağlanmış ve fiyat istikrarını doğrudan sağlama yetkisi verilmiş, para politikası araçlarını doğrudan belirme (araç bağımsızlığı) hakkına sahip olmuş ve bunun doğal sonucu olarak da hesap verme sorumluluğu da verilmiştir (www.tcmb.gov.tr). Kamunun finansman dengesinin sağlam temellere dayandırılması, toplumsal uzlaşya dayalı ve enflasyon hedefi ile uyumlu bir gelirler politikasının hazırlanması ve bütün bunları etkinlik, esneklik ve şeffaflıkla sağlayacak yapısal unsurları sağlamak gibi alt hedefleri de amaçlamıştır (Ataç, 2012’den aktaran Göker, 2014, s. 83). Kamuda finansman dengesini sağlamaya yönelik tasarrufun sağlanması kapsamında, faiz dışı nominal artışın GSMH’nin nominal artışın altında tutulacağı ve 2001 yılında 2000 yılına göre %9 oranında azalma olacağı hedeflenmiştir. Bütçe dengesini sağlamaya yönelik kamu kesimi faiz dışı fazla uygulamasına geçilmiştir. IMF ile imzalanan program çerçevesinde Şubat 2001 krizi de dikkate alınarak GEGP %5,5 olarak belirlenmiş, 2002-2004 dönemi için %6,5’e yükseltilmiş ve cari açığın amacıyla dalgalı kur rejimine geçildiği belirtilmiştir (Sönmez, 2003, s. 80).

Türkiye GEGP, IMF ile yapılan 18. Stand-by anlaşması ile desteklemiştir. Programın ve yapılan anlaşmanın temelinde sıkı maliye politikası ve borç stokunun azaltılmasına dayanmaktadır. Yüksek oranda faiz dışı fazla verilmesi hedeflenmiş ve bu hedef doğrultusunda, vergi ve harca sisteminde yapısal değişiklikler yapılacağı, bununla

beraber sosyal alanlarda yapılacak harcamalarda kısıntıya gidileceği vurgulanmıştır. 2005 yılında IMF ile 19'ncusu yapılan stand-by anlaşması imzalanmış ve sıkı maliye politikası hedefleri korunmuştur (Yılmaztürk ve Buhur, 2017, s. 96). Bu tür anlaşmalarda en dikkat çekici husus, ülkelerde kamu borç stoku sorunun çözülmesi ve borçların sürdürülebilir hale getirilmesi amacıyla yönelik mali disiplin öneminin sıkça vurgulanması ve bu amaçla faiz dışı fazla verilmesiyle güçlü bir kamu mali yapısı oluşturmaktır. Bunun sonucu olarak enflasyon, ödemler dengesi, bütçe açıkları sorunu ile karşı karşıya kalan ülkelerde uygulayacakları sıkı maliye politikaları önlemleriyle, kamu gelirlerinde artış, giderleri kontrol altına almaları, kamunun borç stokunu azaltarak özel sektörün ihtiyaç duyduğu gerekli mali kaynakların yaratılması neticesinde piyasa temelli sürdürülebilir büyüme ortamına geçebilmeleri IMF programlarında belirtilmektedir (Kaya, 2009, s. 76).

Doksanlı yıllarda IMF ile yapılan sık anlaşmalar neticesinde 2000 yıllardan itibaren örtük kurallı maliye politikası olarak adlandırılabilir düzenlemelerin daha sistematik şekilde uygulamaya başlaması ve bu doğrultuda kamu maliyesinde yeniden yapılandırılma ve işleyişine ilişkin yeni temel genel ilkeler belirlenmiştir. (Usta, 2010, s. 175). Yapılan bu düzenlemelerle ülke sürdürülebilir bir borç dinamiği kazanmış, mali disiplini sağlama ya yönelik düzenlemeler mali kurallar ve diğer yapısal düzenlemelerle kamu maliyesi itibar ve istikrar kazanmıştır. 2002 yılından sonra yapılan diğer düzenlemeler ile ulusal ve yerel düzeyde belirlenen mali kurallar ve mali kural benzeri uygulamalar ile istikrarda kalıcılık hedeflenmiştir (Civriz, 2010'dan aktaran Göker, 2014, s. 84).

IMF ile ilişkilerin temelini oluşturan istikrar programlarının hemen hepsinde ortak birkaç özellik bulunmaktadır. Bunlar; temelde fiyat istikrarını sağlama amacına dönük olarak tasarlanan ve bağımsız bir merkez bankasının varlığını gerektiren para politikaları, özelleştirme, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması, sosyal güvenlik ve sağlık gibi sektörlerin de yer aldığı yapısal reform düzenlemeleri ve kamu sektörü açıklarının kontrol altına alınmasına yönelik olarak uygulanan sıkı maliye politikaları olarak sıralanabilir (Kaya, 2009, s. 76).

3.3.3.2.2. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesine İlişkin Kanun ve Mali Kurallar

Nisan 2002 de yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamunun Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlemesine İlişkin Kanun ile beraber kamunun borç yönetiminin düzenlenmesi ve denetim altına alınması amacıyla önemli bir adım atılmıştır. Bu kanunla beraber borç yönetimi önemli kriterler dahilinde kamu borç yükün hafifletilmesi ve borç stokunun kur, faiz ve likidite riskinden korunması hedeflenmiştir. Kanun dahilinde kamunun net borçlanma toplamına kısıt getirilirken, devletin iç ve dış giderlerine, hibe ve garanti verilmesine ve devlet borçları ve hazine alacaklarının yönetimi amacıyla düzenlemeler yapılmıştır (Yükseler, 2010, s. 3). Aynı zamanda bu kanun kapsamında borçlanmaya yönelik işlemlerde hazineden sorumlu Bakan yetkilendirilmiştir.

Yine bu kanun dahilinde yılı bütçe net borçlanma toplamı, başlangıç bütçe ödeneğinde belirtilen toplam ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark kadar net borçlanma sınırı getirilmiştir. Borçlanma limiti değiştirilmez yalnız bu limit borçlanmaya yönetimine ilişkin ihtiyaç ve gelişimler dikkate alınarak en fazla yüzde beş oranında artırılabilir. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave yüzde beş oranında bir tutar, ancak Cumhurbaşkanı kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması durumunda da borçlanma, anapara ödemesinin en fazla yüzde beşine kadar artırılabilir⁸ (www.mevzuat.gov.tr). Aynı kanun dış kredi borçlusu yerel yönetimlerin, Hazine Müsteşarlığı garantisi altında sağlanan dış kredilere ilişkin geri ödemeler için gereken tutarı yılı bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmakla mükellef oldukları hükme bağlanmıştır (Kaya, 2009, s. 108).

4749 sayılı Kanun ile yılı bütçe içinde sağlanan iç ve dış finansman kaynakları, Hazine tarafından sağlanan garantiler, hibeler, risk hesabı, dış borcun devri, dış borcun ikrazı ve tahsis bilgileri ile finans piyasalarıyla beraber borç yönetimine ilişkin değerlendirmelerin bulunduğu Kamu Borç Yönetimi Raporu üçer aylık dönemler itibarıyla Plân ve Bütçe Komisyonuna havale edilmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi

⁸ 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 141 inci maddesiyle, bu fıkrada yer alan "Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu" ibaresi "Cumhurbaşkanı" şeklinde değiştirilmiştir.

Baskınlığına, Cumhurbaşkanlığına⁹, Maliye Bakanlığına ve Sayıştay Başkanlığına gönderilir. Kanunla beraber uluslararası uygulamalara paralel bir borç yönetiminin ilke ve stratejilere uygun genel çerçeve oluşturulmuş ve borç yönetiminde şeffaflığın sağlanmasında önemli bir aşamaya geçilmiştir. (www.mevzuat.gov.tr).

3.3.3.2.3. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve Mali Kurallar

Mali disiplini sağlamaya yönelik atılan diğer bir önemli adım ise 2003 yılında kabul edilen fakat tam olarak 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı KMYKK'dır. Kanun kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir (www.mevzuat.gov.tr). Kanunla birlikte kamu mali yönetim ve kuralları uluslararası standartlara göre yeniden düzenlenerek genel ilke ve esaslar çerçevesinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri arasında bütçe ve muhasebe birliğini sağlanması ve AB uygulamaları ile uyumlu yeni bir kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi amaçlanmaktadır (Güneysu Balaban, 2012, s. 122).

Kanunla, kamu kesimini daha kapsamlı bir şekilde değerlendirme hedeflenerek “konsolide bütçe” kaldırılmış “merkezi yönetim bütçesi” ne geçilmiştir. Merkezi yönetim kapsamında olup bütçe dışı kaynak kullanan kamu idareleri de merkezi yönetim bütçesine dahil edilmiştir (Yükseller, 2010, s. 4). Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi,

⁹ 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 141 inci maddesiyle, bu fıkarda yer alan “Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere Başbakanlığa” ibaresi “Cumhurbaşkanlığına” şeklinde değiştirilmiştir.

kullanılması, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ile “stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe¹⁰” ilkelerini hüküm altına almıştır.

Çok yıllık bütçe sistemine geçilmiş, kamu idareleri bütçelerini, kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı ve orta vadeli programa, (...) ¹¹ uygun olarak Cumhurbaşkanlığı yıllık programı, stratejik planları ile program yapısına uyumlu şekilde ve performans esasına dayalı olarak gelecek 3 yıllık dönemler halinde hazırlanır.

Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar.

5018 sayılı Kanuna göre merkezi yönetim bütçe kapsamındaki kamu idareleri, gelirlerde azalma, giderlerde artış meydana getirecek ve kamu idarelerinin yükümlülük altına gireceği kanun tasarılarının getireceği mali yükü, orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde en az 3'er yıllık dönemler halinde hazırlar. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir (Göker, 2014, s. 86).

Öte yandan ülkemizde 2003 yılında 5018 sayılı Kanun kapsamında harcama, yetkisine bir sınır ve sorumluluklara ilişkin birtakım hükümlere yer verilse de harcama oranlarında anayasal bir sınırın olmayışı politikacıların birtakım keyfi uygulamalar sergilemesine zemin hazırlamaktadır. Bütçe ödenekleri anayasada harcama sınırı olarak hüküm altına alınsa da bütçe ödeneklerinin sınırını ile alakalı bir hüküm yer almamaktadır. Bu eksiklik karşısında bütçe maksimizasyonu ile hareket eden

¹⁰ 16/10/2020 tarihli ve 7254 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle bu madde başlığı metne işlendiği şekilde değiştirilmiştir

¹¹ 20/5/2021 tarihli ve 7319 sayılı Kanunun 8 inci maddesiyle, bu fıkra da yer alan “orta vadeli mali plan,” ibaresi madde metninden çıkarılmıştır.

bürokratların ve siyasilerin keyfi uygulamalarla kamu harcamalarında yaşanan artışı meşru kılma riskini beraberinde getirmektedir. Bu sebepten ötürü, yönetimde etkinliğin ve mali disiplinin sağlanması açısından kamu harcamalarının sınırı da anayasada yer almalıdır (Yıldırım ve Arslan, 2021, s. 895).

3.3.3.2.4. Yerel Yönetimlerde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Yasal Düzenlemeler

Türkiye’de yerel yönetimlerde, mali yönetimin kurallarının yer aldığı temel düzenlemeler; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Düzenlemeleridir (Sivrekli, 2008, s. 345).

A. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve Mali Düzenlemeler

Yerel yönetimlere ilişkin reform kapsamındaki mali kurallar 2005 yılında 5393 sayılı Kanunda düzenlenmiştir. Belediyeler görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla belirtilen usul ve esaslara göre harcama ve borçlanma yapabilir.

Dış borçlanmaya 4749 sayılı Kanun kapsamında sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için gidilebilir. Borç stokuna da sınır getiren kanun maddesinde şu ifadeler yer verilmiştir: “Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50’nden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa (VUK) göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu rakam büyükşehir belediyeleri için bir buçuk katı olarak belirlenmiştir.

Personel giderlerine de sınırlama getiren kanun maddesinde, belediyelerin yıllık toplam personel giderleri gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı VUK’a göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000’in altında olan belediyelerde ise bu oran yüzde kırkı olarak uygulanacaktır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde olağandışı bir artış meydana

gelirse personel giderleri belirtilen oranların altına ininceye kadar yeni personel istihdam edilemez şeklinde hüküm altına alınmıştır (www.mevzuat.go.tr).

5393 sayılı Kanun'un kabulüyle belediyelerin mali düzenlemelerini; mali disiplinin sağlanması, hesap verilebilirlik ve mali saydamlık başlıca ilkeleri sağlayacak biçimde düzenlenmeyi amaçlamıştır. Böylece, kamu mali yönetimin benimsediği temel ilkelerin belediyeler içinde geçerli olmasıyla birlikte, kamu mali yönetiminde *tek çatı* uygulaması sağlanmaya çalışılmıştır. Bu uygulama, kamunun finansman dengesinin sağlanması amaçlanmış bir uygulama olarak, kamu kurum ve kuruluşlarının noksansız ülke yönetimi dahilindeki genel yönetim bütçesi ile ilgili gelir ve harcamaların takip edilmesini mümkün getiren bir uygulama olmuştur (Siverekli, 2008, s. 347).

B. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve Mali Düzenlemeler

Şubat 2005 tarihinde, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve Mali Düzenlemeler resmî gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. İl özel idaresinin kuruluşunu, yönetimini organlarını, görev ve sorumlulukları ile çalışan usul ve esaslarını düzenlemeyi hedefleyen bir çalışmadır. Mali düzenlemeler; kanunun, mali hükümler ve cezaları düzenleyen ve *il özel idaresinin gelir ve cezalar* olmak üzere başlıca dört bölümden oluşan beşince kısmında yer almıştır. Kanunun dördüncü kısmı ise, il özel idarelerinin denetimi düzenleyen temel ilkelere yer vermiştir. 5302 sayılı Kanun ile il özel idarelerinin temel mali konulara ilişkin düzenlemelerini harcama ve gelirler, bütçe ve borçlanma açılarından gerçekleştirmiştir. İl özel idarelerinin gelir ve giderlerini düzenleyen birinci bölümde gelirin kaynakları yer almıştır (Siverekli, 2008, s. 347).

5320 sayılı Kanuna göre, il özel idarelerinin yapmış olduğu hizmetler karşılığında meydana gelen harcamalar, sunulan her bir hizmetin niteliğine göre ayrı başlıklar halinde düzenlenmiş, cari ve transfer harcamalarından oluşmaktadır (Siverekli, 2008, s. 348).

İl özel idarelerinin beşinci kısmının ikinci bölümünde, il özel idarelerinin bütçeleri düzenlenmiştir. Kanunun 44. Maddesi bütçeyi; ilin stratejik planına göre hazırlanan ve mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına izin veren belge olarak tanımlanmıştır. 5302 sayılı

Kanun, il özel idarelerinin bütçelerini; 5018 sayılı Kanun'un düzenlediği temel esaslar üzerine oturtmuştur. Böylece, kamu mali yönetiminde yer alan kurumların bütçelerinin boyut itibarıyla aynı özellikleri taşıyarak düzenlenmesi amaçlanmıştır. Öte yandan, bütçelerin aynı özellikleri taşıyarak düzenlenmesi ile beraber, gelir ve gider rakamlarının genel yönetim kapsamındaki bütçe ile takip edilmesi ve sonuçlarının genel faaliyet raporu ile değerlendirilmesi mali disiplinin sağlanması amacına yönelik temel uygulamaları oluşturmuştur (Siverekli, 2008, s. 348).

5302'nolu Kanun'un 5. kısmının 3. Bölümünde borçlanma ve ekonomik girişimleri düzenlenmiştir. Bu kapsamda; belediyelerde olduğu gibi, borçlanma şartlarını belirli esaslara bağlanmış ve dış borçlanmada 4749 sayılı Kanun'un temel alınacağı hükmüne yer verilmiştir. İl özel idaresi kanunu, il özel idarelerinin denetimini 5018 sayılı Kanun'u esas alarak düzenlemiştir. Bu nedenle iç ve dış denetim kavramlarını il özel idarelerine dahil etmiş, bu kuruluşlar tarafından yapılan faaliyetlerin hukuka uygunluk ve mali ve performans denetiminin sağlanması hedeflenmiştir (Siverekli, 2008, s. 348).,

3.3.3.2.5. Sosyal Güvenlik Hizmetlerinin Sunumunda Mali Disiplininin Sağlanmasına Yönelik Yasal Düzenlemeler

2006 tarihli 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kanun'u kapsamında "Sosyal Güvenlik Kurumunun kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esaslar" düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun'un 12. maddesinde "Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti vermek üzere, Kanunla kurulan ve 5018 sayılı Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir hizmeti kamu idaresinin bütçesidir" biçiminde belirtilmiştir. 2002 tarihli 4749 sayılı Kanun'da Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, BAĞ-KUR Genel Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ereğli Kömür Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardım Sandığı Başkanlığı Olarak değerlendirilmiştir. Bununla beraber 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altına toplanmasıyla beraber anılan kanunun 42. maddesi ve 5018 sayılı Kanun gereğince Sosyal Güvenlik Kurumu olarak belirlenmiştir (Çadircı, 2021, s. 145).

5502 sayılı Kanun'un 3 maddesinde kurumun amaç ve görevleri belirlenmişti. Bu maddeye göre:

- Ulusal kalkınma politikaları ve stratejileri ile uyumlu şekilde sosyal güvenlik politikalarını uygulamak ve politikaların geliştirmesine yönelik çalışmalar yapmak,
- Hizmet verdiği gerçek ve tüzel kişilere hak ve yükümlülükleri ile ilgili bilgi vererek yükümlülüklerinin yerine getirilmesini sağlamak,
- Sosyal güvenliğe ilişkin konularda; uluslararası gelişmeleri takip ederek, AB ve uluslararası kuruluşlarla iş birliği içerisinde olmak,
- İlişkili oldukları alanda kamu idareleri ile koordinasyon ve iş birliğini sağlamak olduğu belirtilmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminde iki çeşit finansman şekli bulunmaktadır. Birinci yöntemde, primler kişinin hesabında ya da ortak bir fonda toplanarak belli bir süre içerisinde biriktirilen fonların dönem içerisinde bölüşümü söz konusu olmamaktadır. İkinci yöntem olan dağıtım yılı finansman yönteminde ise, toplanan fonlar belli bir fon hesabında toplanarak ve belirlenen dönemin gelirleri o dönemin sigorta yardımları ve harcamalarını karşılamaktadır (Çadırcı, 2021, s. 147).

5018 sayılı Kanun'un 14, 18, 20, 41, 68 ve 77. Maddelerinde SGK' nın bütçesi için uygulanacak hükümler yer almaktadır. 5018 sayılı Kanun'un 14. maddesinde kamu gelirlerini azaltacak ya da kamu giderlerini arttıracak kanun tekliflerinin sebep olacağı mali yük, orta vadeli program kapsamında en az 3 yıllık dönemler için hazırlanması gerektiği hükmü yer almaktadır. Kanun'un 18. madde de SGK'nın bütçesi son iki yılın bütçe gerçekleştirmeleri ve izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri eklenmesi gerekliliği bulunmaktadır. 20. maddesi ise, genel bütçe çerçevesindeki kamu idarelerinin ayrıntılı harcama programları hazırlama ve Cumhurbaşkanlığına gönderme konusuna yer verilmiştir. 68. maddede ise sosyal güvenlik kurumlarının Sayıştay'ın denetimine tabi olduğuna yer verirken, madde 41'de ise üst yöneticilerin ve bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkililerinin hesap verme sorumluluğu kapsamında her yıl faaliyet raporu hazırlanması gerekliliğini belirtmiştir. Öte yandan 5018 sayılı Kanun'un SGK ile ilişkili

maddeleri bu kurumun kaynaklarını etkin kullanması ve mali disiplini sağlaması açısından önemli maddelerdir (Çadircı, 2021, s. 147).

Ülkemiz uzun yıllar devam eden siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar sonucu borç sarmalı, yüksek bütçe açıkları, çift haneli enflasyon ve düşük büyüme oranları ile yaşamak zorunda kalmıştır. Ancak 2000’li yılların başından itibaren daha kapsamlı bir şekilde uygulamaya konan yapısal ve sayısal mali kurallarla beraber makro değişkenler üzerinde olumlu etkiler kendini göstermiştir (www.ahmetburcinyereli.com).

3.3.3.2.6. Mali Kurallar Kanun Tasarısı

Tam anlamıyla mali kural olmamakla beraber IMF ile yapılan maliye politikalarına getirilen sınırlamalar, T.C. Anayasasının “Mali Hükümler” başlığı altında bütçesinin hazırlanması sırasında uyulması gereken kurallar, 2001 yılında 1211 sayılı TCMB Kanunda yapılan değişiklikler, 2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kamunun Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlemesine İlişkin Kanun, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve tüm unsurları ile 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı KMYKK ile alt yapısı oluşturulan Mali Kurallar Kanun Tasarısı gündeme alınmıştır. Mali disiplini kuvvetlendirmeye yönelik çalışmalar olmasına rağmen, sistemdeki açıklar ve uygulamalar mali disiplini tehdit etmeye devam etmesi sonucu hükümet tarafından açık, bütüncül, kalıcı ve orta vadeli sayısal hedeflere dayanan mali kuralların düzenlenmesinin gerekliliği neticesinde maliye politikalarının açık bir mali kurala bağlı olarak sürdürülmesi için gerekli çalışmalar başladığını bildirmiştir (Şen, 2010, s.46). Dönemin Devlet Bakanı ve Başbakan yardımcısı Ali Babacan tasarıyı kamuoyuna tanıtmıştır. Mali kuralların maliye politikası açısından son derece önemli olduğu dile getirerek, “Para politikaları açısından Merkez Bankası’nın bağımsızlığı nasıl temel bir konu ise mali politikalarda da mali, kurallar temel bir konudur.” Mali kurallarla Türkiye’nin yeni bir döneme gireceğini ifade etmiştir.

Bu paralelde “Mali Kurallar Kanun Tasarı Taslağı” mali sürdürülebilirliği ve öngörülebilirliği artırmak amacıyla makroekonomik istikrarın sağlanması çerçevesinde, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Planla Teşkilatı Müsteşarlığı’nca ve

Akademisyenler, iş dünyası, uluslararası kuruluşlar ile yapılan görüşmeler neticesinde mali yönetimde uygulanacak kuralları ve bunlar ait usul ve esaslara son şeklini vererek Mayıs 2010'da TBMM'ye sunulmuş ve Haziran 2010'da kabul edilmiştir. Mali kuralların temel unsurları aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

- Genel kurumsal yönetim ilkeleri gözetilerek basitlik, saydamlık ve hesap verilebilirliği tesis edilmesi,
- Mali kuralın uygulanmasına ilişkin verilerin tam ve zamanında kamuoyuyla paylaşılması,
- Mal disiplini kalıcı hale getirmek,
- Kanun kapsamındaki kuruluşları,
- Genel yönetim açıkları ve kamunun borcunun sürdürülebilir hale getirilmesi,
- Mali politikasına olan güvenin kamu ve piyasa nezdinde kuvvetlendirilmesi,
- Artan güven ve kredibilite ile beraber risk primi ve borçlanma maliyetlerinin azaltılmasına katkı sağlanması kamu mali yönetiminin modernleştirilmesi yolunda katkı sağlanması,
- Kanunun uygulanmasında kullanılan hesaplama ve raporlama işlemlerine ilişkin muhasebe sistemleri ve istatistiki yöntemlerle güvenilirliğin ve karşılaştırmalı bilirliliğinin artırılması ve bir değişiklik olduğunda kamuoyunun zamanında bilgilendirilir,
- Kanun kapsamındaki kuruluşların muhasebe ve raporlama işlemlerinin Avrupa Hesaplar sistemi ve diğer uluslararası standartlara uyumlu bir yapı esas alınacaktır.

Mali Kural Kanun uygulanacağı kamu kesiminin kapsamı; genel yönetim, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) kapsamındaki KİT'ler ile bağlı ortaklıklar, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanuna tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan kuruluşlar olarak belirlenmiştir. Kanunda tanımlanan genel yönetim; Avrupa Hesaplar sistemi ile uyumlu şekilde olacak merkezi yönetim bütçesine dahil kamu idareleri, döner sermayeli işletmeler, işsizlik sigortası fonu, SGK,

mahalli idareler, bütçe dışı fonlar, kefalet sandıkları sosyal tesisler ve diğer idarelerdir (<http://www2.tbmm.gov.tr/D23/1/1-0891.pdf> 07.02.2022).

Genel yönetime getirilmek istenen mali kural formülü aşağıdaki gibidir:

$$a_{(t)} \leq a_{(t-1)} - y(a_{(t-1)} - a^*) - k(b_{(t)} - b^*)$$

Formülde;

$a_{(t)}$: Genel yönetim açığındaki uyarılama / GSYH oranı

$a_{(t-1)}$: Bir önceki yıl gerçekleşen genel yönetim açığı / GSYH oranı

a^* : Orta – uzun vadede (10) hedeflenen genel yönetim açığı / GSYH oranı yüzde 1 olarak belirlenmiş

b : GSYH reel büyüme hızı tahmini

b^* : GSYH reel büyüme hızının uzun dönemli ortalaması (%5 olarak belirlenmiş)

b^* : GSYH reel büyüme hızının uzun dönemli ortalaması

y : Yakınsama hız katsayısı (-0,33 olarak belirlenmiş,)

k : Konjonktürel etkiyi yansıtırma katsayısı (-0,33 olarak belirlenmiş)

Formülde de görüleceği üzere, biri açık açık etkisi diğeri konjonktürel etki olmak üzere iki bileşeni vardır.

$-y (a_{t-1} - a^*)$: Açık etkisi

$-k (b - b^*)$: Konjonktürel etki

Açık etkisi içinde yer alan (y) katsayısı, herhangi bir yılda orta uzun vadeli hedeften %1 sapma olduğu dönemlerde söz konusu hedefe hangi hızla yakınsayacağını

göstermektedir. Bu doğrultuda y katsayısı, hedeften sapılan miktarın %33'nün bir sonraki yıl telafi edileceği anlamına gelmektedir.

Dönemsel (konjonktürel) etki yer alan (k) katsayısı, ekonominin reel olarak büyüme ve daralma dönemlerinde maliye politikasına esneklik sağlamaktadır. Bu bağlamda (k) reel gayrisafi yurtiçi hasılda (GSYH) meydana gelen %5'in üzerinde her 1 puanlık büyüme için ne kadar tasarruf yapılacağını; altındaki gerçekleşen her 1 puanlık büyüme için ise ne kadar açık verilebileceğini göstermektedir. Mali kural konjonktürel yapıya tersi yönde etki ile hedeflenin oranının üzerinde büyüme dönemlerinde tasarruf, altındaki büyüme oranında da bütçe açığı politikası izlenecektir.

Tasarıyla getirilmek istenen mali kural; herhangi bir yıldaki genel yönetim açığının GSYH'ye oranının, bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYH'ye oranına genel yönetim açığının uyarlanmasıyla eklenmesi suretiyle hesaplanan tavanı aşamayacaktır (Şen, 2010, s. 47).

Tasarı döner sermayeler ve 233 sayılı KHK'ya tabi KİT'ler ve bağlı ortaklıklar ve 4046 sayılı Kanuna tabi olup da sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmeciler kuruluşları içinde destekleyici kuralları getirmiştir. Döner sermayeli işletmelerin gelir ve gider denk olması, merkezi yönetim bütçesine mali yük ve risk oluşturmaması hedeflenmektedir.

Mali kural uygulama sonuçlarının tam ve zamanında kamuoyu ile paylaşılması ve mali raporlama kalitesinin, kapsamının ve sıklığının artırılarak şeffaflığın sağlanması amaçlarıyla; Maliye Bakanlığı tarafından Mali Kurul İzleme Raporunun, Hazine Müsteşarlığı tarafından KİT'lere ve diğer kamu işletmelerine ilişkin verilerin, SGK koordinatörlüğünde ilgili idarelerinden oluşan bir komisyon tarafından emeklilik ve genel sağlık sigortalarının uzun dönem aktüeryal dengesine ilişkin hesaplamalardan oluşan raporların yayımlanması hükme bağlanmıştır.

Bağımsız bir denetim mekanizması oluşturmak, verilerin doğru, güvenilir ve standartlara uygunluğu denetlemek amacıyla Sayıştay Başkanlığı mali kural uygulamasında denetim birimi olarak faaliyet gösterecektir (<http://www2.tbmm.gov.tr/D23/1/1-0891.pdf> 07.02.2022).

Mali kuralın uygulanmasından sorumlu kurumlar belirlenirken, kurala uyulmaması durumunda ne gibi yaptırımlar uygulanacağı tanımlanmamıştır. Türkiye’de tasarının yasal zemininin oluşturulması mali disiplin ve mali politika uygulamalarına güveni artıracakı söylenebilir (Karakurt ve Akdemir, 2010, s. 255). Ancak Türkiye’nin kamu mali yönetim sisteminde mali saydamlığı artırması, artan saydamlık siyasal iktidarlar ve bürokrasinin kanunlara ve kurallara uyması bakımından büyük öneme sahiptir.



SONUÇ

Çağdaş demokrasilerde siyasal kurumların makroekonomik politikalar üzerindeki etkisi uzun dönemden beri tartışılmaktadır. 1929 dünya ekonomik buhranı ile birlikte Klasik İktisadi bakış açısı terk edilerek yerini devlet müdahalesini içeren Keynesyen yaklaşıma bırakması, devletin ekonomik yapı içindeki payının giderek artması zamanla kaygı verici olarak değerlendirilmiştir. Keynesyen yaklaşım yalnızca siyasiler tarafından değil bürokratlar ve seçmenler tarafından da çıkar ilişkisine dayalı olarak kullanılmaktadır. Zamanla ver oyunu al istediğini kısır döngüsü haline dönen bu teori, politikacıların kamu kaynaklarını kontrolsüz kullanmasına yol açmıştır. Diğer yandan politikacıların iktidar peşinde koşması, özellikle toplumun belli bir kesimine yönelik kamu gücünü kullanarak kontrolsüz kaynak aktarması, kamunun ortağı olduğu kuruluşları denetim dışı bırakması, vergi ertelemeleri, indirim, muafiyet vb. adlar altında birtakım ayrıcalıklar tanımaktadır. Keyfi uygulamalarla vergi oranlarında değişiklik yapmak, yeni vergiler koymak mümkündür. Ayrıca bu keyfi uygulamalar neticesinde kamu harcamalarında görülen aşırı artışlar karşısında toplumu koruyacak hiçbir mekanizma da yoktur. Sonuç itibari bu tarz uygulamalar karşısında ekonomik istikrardan bahsetmek imkansızdır. Kişi hak ve özgürlükleri ile bağdaşmayan bu davranışların önüne geçmenin yolu anayasal kurallarla keyfi uygulamaların kısıtlanmasıdır.

Devletin ekonomik yapı içinde giderek büyüyen sınırları aynı zamanda kamu bürokrasisinde de politik bir yozlaşma meydana getirmiştir. Kamu bürokrasisinin geniş yetkilerle donatılması, hesap verme sorumluluğunun kısıtlı olması bireylerin ekonomik haklarını kısıtlarken, kamu bürokrasisi ve siyasal iktidarlara geniş bir alan açmaktadır. 1970’li yıllarda “Politik İktisat” davranışıyla birlikte, siyasal iktidarların dışsal kabul edilen davranışları içsel kabul edilmeye başlanmıştır. Kamu Tercih Teorisi, politikanın etkisini içsel kabul eden ilk yaklaşımdır. Kamu Tercih Teorisi politik kararlarda yer alan bireylerin; siyasi partiler, seçmenler ve bürokratların fayda maksimizasyonu hedefiyle

politika ile ekonomi arasındaki sınırları ihlal etmektedir. Kamu Tercihi Teorisi Bireysel çıkarlar doğrultusunda iktisadi yaşamda egemen bir karakter olan siyasal iktidarların, ekonomide meydana getirdiği olumsuz etkisini ifade eden “devletin başarısızlığı” düşüncesine dayanmaktadır. Kamu Tercihi Teorisyenleri, devletin ekonomik hayattaki hacminin artmasında kamunun piyasaya müdahalesinin toplum yararına olacağını savunan Keynesyen yaklaşımın önemli bir payı olduğunu düşünmektedirler. Devletin aşırı büyümesi sonucu ekonomik hayattaki hileleri önlemek amacıyla sahip olduğu tek taraflı gücün kısıtlanması, bireylerin ekonomik haklarının korunması hususunda en etkili çözüm olacağı düşünülmektedir. Devletin başarısızlığı tezini savunan teorisyenler, siyaset ve ekonomi arasındaki bağlantıya dikkat çekerek somut önerilerde bulunan Anayasal İktisat Teorisinin temellerini atmışlardır. Anayasal iktisat teorisi, bireylerin sahip olduğu ekonomik hak ve özgürlüklerinin korunmasında, devletin elinde bulundurduğu tek taraflı gücün ve bireyin sahip olduğu hakların kesin çizgilerle belirlenip anayasal zeminde güvence altına alınmasını savunan liberal bir doktrindir. Bu doktrin felsefi açıdan sosyal sözleşme teorisine dayanır ve sözleşmenin anayasal meşruiyetinin sağlanmasını savunur. Anayasa, gündelik ya da ekonomik konjonktüre bağlı olarak değişikliklere maruz bırakılan kanunlar, yönetmelikler ve cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden farklıdır. Buna bağlı olarak ekonomik istikrarı sağlamanın ve iyi bir toplum oluşturma yolunu, sık sık değişikliklere maruz bırakılmayan bir anayasanın; anayasal (zeminde) düzeyde garanti altına alınmasıyla sağlanabilir. Anayasal iktisat teorisine göre günümüz demokrasilerinde hükümetlerin güç ve yetkilerini kötüye kullanmaları sık rastlanan bir durum olduğundan kurallar ve kurumlar, anayasal düzeyde alınan önlemlerle siyasal iktidarların ekonomik alanda sahip olduğu güç ve yetkileri sınırlandırılmalıdır. AB’nin kabul ettiği ve ülkemizde de makro verilerde referans olarak kullanılan “Maastricht Kriterleri” ekonomik değişkenlerin hileli bir şekilde uygulanmasını engellemek için oluşturulmuş Anayasal politik iktisatın, en belirgin örneğidir.

Bugün birçok ülkede mali disiplini sağlamak, kamu mali yönetimini daha etkin bir hale getirebilmek ve bu etkinliği sürdürebilmek için çok yönlü; anayasal, yasal ve uluslararası düzenlemeler bağlamında çeşitli mali kurallar uygulamaya konulmaktadır. Mali kural uygulamaları gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede mali disiplinin sağlanması amacıyla başta; bütçe dengesi, borçlanma ve cari açık oranı olmak üzere,

politik ve akademik çevrelerce üzerinde en fazla durulan konuların başında yer almakla beraber mali istikrarın sağlanması gayesiyle hem gelişmiş hem de gelişmekte olan birçok ülkede hayata geçirilebilmektedir.

Esasen mali kurallar, ekonominin iki ayağından birini oluşturan kamu ekonomisinin aksamadan ayağını yere daha sağlam basması için oluşturulmuş kurallardır. Çeşitli ülke örneklerinde görüldüğü üzere açık veya örtük mali kural benzeri uygulamalar, ekonomik hayatta meydana gelen problemleri tam manasıyla çözüme kavuşturmasa bile belli bir seviyede etkili olabilmektedir. Marifetli iktidarlar, herhangi bir mali kural uygulamasına gitmeden de mali disiplinin sağlanması konusunda başarılı olabilmektedir. Öte yandan, siyasal ve psikolojik koşullar zemininde bu başarının oranı oldukça düşüktür. Bilhassa gelişmekte olan ülkelere karmaşık yapısal sorunlarla beraber beşerî sermayenin niteliğinin gelişmiş ülkelere göre nispeten daha düşük seviyede olması, siyasal aktörlerin eylemlerini fayda maksimizasyonu temelinde gerçekleştirmesini beraberinde getirmektedir. Siyasilerin fayda maksimizasyonu hedefiyle izlediği politikalar kamu kaynakların amaçları dışında kullanılmalarına ve israfına neden olmaktadır. İzlenen bu politikalar çerçevesinde ekonomide sıklıkla kırılmalara rastlanmaktadır. Bu dönemler toplumun yaşam standartlarını düşürmenin yanı sıra, ek kaynak ihtiyacı ile beraber ekonomiyi borç sarmalının içine sürükleyerek gelecek nesiller üzerine de mali bir külfet oluşturmaktadır. Sayılan bu gerekçeler kamu tercihi teorisinin ortaya çıkmasında ana faktör olarak yer alırken, mali kurallarına ortaya çıkmasını zemin hazırlamıştır. Ülke örneklerine (ABD, Almanya, Fransa, Japonya bunun gibi ülke örneklerine de bakıldığında dünyada mali kuralların uygulanması ile ilgili bir standart yoktur. Diğer yandan mali kuralların uygulanmasında uluslararası anlaşmalarla bir takım ortak kurallar yer almaktadır, başka bazı ülkeler mali kural uygulayan ülkeleri örnek alarak fakat örtük bir şekilde bunu uygulamaktadır.

Mali kural uygulamaları ilk olarak 20.yy'ın başlarında ABD ve İsviçre'nin çeşitli bölgelerinde rastlansa da modern olarak mali kuralların ilk örneklerine 1980'li yıllarda rastlanmaktadır. 1980'ler ve sonrası dönemde dünyanın çeşitli bölgelerinde görülen krizler ve ülkelerin içine girdiği sürdürülemez borç sormalı yüzünden, iradi politikaların, kamu kesiminin ekonomik yapı içindeki payının kısıtlanmasını öngören mali kural uygulamaları tartışılır bir hale gelmiştir.

AB'ye üye devletlerin parasal birliğe geçiş süreci, mali kural uygulamalarını üye ülkelerin tamamı tarafından benimsemesini gerekli kılmıştır. Tek bir para politikası otoritesine karşın, birden çok maliye politikası otoritesinin bulunması bu kararın nedenini oluşturmaktadır. İstikrar için ortak bir para biriminin kamu maliyesinde devamlılığı kaçınılmaz bir ön koşul olmuştur. Bu koşul Avrupa Birliği'nde daha parasal birlik oluşturulmadan ortak mali kuralların kabullenmesi neticesini doğurmuştur. Bu bağlamda Maastricht Kriterleri ile Birlik üyesi ülkelerde ortak seviyede hayata geçirilecek mali kurallar yasal bir temele kavuşmuştur. İzleyen dönemle beraber mali kuralların temelini sağlamlaştırmak ve daha etkin hale getirilmek amacıyla İstikrar ve Büyüme Paketi uygulamaya konulmuştur. Mali kurallar AB'nde yalnızca Birlik içi uygulanan ortak kurallarla sınırlı kalmıştır.

Ülkeler arasında mali kuralların uygulanması aşamasında önemli farklılıklar yer almaktadır. Bir kısım ülkede anayasal ve yasal zeminde olan mali kurallar; kimi ülkelerde ise iktidar programı, politik taahhütname, kararname ya da koalisyon antlaşması şeklinde düzenlenmektedir. Bu konu, devletlerin gelenekleri ve yönetim anlayışıyla alakalıdır. Uygulanabilirlik açısından mali kuralların yasal zeminde kendine yer bulması çok önemli olsa da Japonya ve Arjantin örneklerinde kendini gösterdiği gibi, kuralları kolaylıkla değiştirilebilmektedir. Öte yandan hesap verme ve mali sorumluluğun farkında olmak son derece önemlidir. Mali kurallarda belli bir yol almış ülkelerde kuralların dışına çıkılması vatandaşlar nezdinde önemli ölçüde kredibilite kaybına yol açmaktadır. Bu durumu iktidarlar önemli bir mali gerçeklik olarak değerlendirmekte ve izlenen maliye politikalarında şeffaflığın sağlanması hususuna ayrı bir önem vermektedirler.

Makroekonomi politikalarının siyasal iktidarlar tarafından kötüye kullanılması Dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi Türkiye içinde büyük bir sorun oluşturmaktadır. Hükümetler iktidar olmak hedefiyle makro araçları kendi lehlerine avantaj sağlayacak şekilde yönlendirmekten asla çekinmemektedirler. 1974 yılında dünyada yaşanan petrol krizi, ülkede uzun yıllar devam eden siyasal istikrarsızlık ve Kıbrıs Barış Harekatı'yla birlikte bütçe açıkları, sürdürülemez borç sarmalı ve enflasyon oranları ekonomik krizlere sebep olmuştur. Kamu kesiminin piyasaya müdahalesi arttıkça siyasal ve ekonomik yozlaşmalar artış göstermiştir. Ortaya çıkan bu sorunlara ilişkin farklı disiplinler arasında varılan çözüm önerilerinde, gücü elinde bulunduran siyasal iktidarlar ve bürokrasinin

sınırlandırılması gerektiği sonucuna varılmıştır. Gücü elinde bulunduranların anayasal kurallarla kısıtlanması belirsizlikleri ortadan kaldıracığı gibi ülke ekonomisi için de başlı başına bir reform oluşturacaktır. Gerek güncel ekonomik gelişmeler gerekse de çalışmamızın başlangıç yılını oluşturan 1980 yılından beri ekonomik, siyasal ve hukuksal vb. gelişmeler göz önüne alındığında Türkiye’de birçok alanda köklü yapısal reformlara ihtiyaç vardır. Ülkenin ihtiyacı olan şey reformların siyasal iktidarların sloganı olmaktan çıkarılıp anayasal zeminde güvence altına alınarak uygulamaya geçirilmesidir.

Bütçe açıkları, borçlanma, para arzı vb. değişkenlerin keyfi uygulamalara maruz bırakılarak ekonomik hayata olumsuz etkilerini kaldırmak amacıyla siyasal kurumlara mali sınırlamalar getirilmesini öneren anayasal iktisat teorisi ilk olarak 1980’li yıllarda ABD’de uygulansa da 1990’lı yıllarla beraber AB’de hayata geçirilen Maastricht Kriterleri ile de başta Avrupa olmak üzere dünyada aşırı borçlanma ve bütçe açığı sorunu yaşayan birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur.

Türkiye 1970’li yılların sonunda yaşadığı ekonomik krizle 1980 yılının başında IMF destekli “24 Ocak Kararları” olarak bilinen programı hayata geçirmiştir. 24 Ocak kararları kamu ağırlıklı karma ekonomiden, piyasa ağırlıklı ekonomiye geçişi amaçlayan kararlardır. 1990’lı yıllarda ekonomik krizler sonucu IMF destekli yeni programlar hayata geçirilsede dünyada ve ülke içinde yaşanan ekonomik krizler makroekonomik istikrarı bozarak mali disiplinden uzaklaştırmıştır. 3 ay arayla yaşanan 2000 ve 2001 krizleri sonucu başta IMF destekli mali kurallar olmak üzere bir dizi yeni kurallarla mali ve siyasi istikrar sağlanmaya çalışılmıştır. Başta 4749 sayılı Kamunun Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, yerel yönetimlere ilişkin düzenlenen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile AB’nin mali anayasası olarak kabul edilen “Maastricht Kriterlerinde” borç stoku ve cari açık gibi makro göstergelerde birçok AB üyesi ülkeden daha iyi konuma gelmiştir. 2010 tarihli Mali Kurallar Kanun Tasarısı kamuoyu ile paylaşılmış olsada uygulamada kendisine yer bulamamıştır.

Makroekonomik istikrarı sağlamak için uluslararası çevre ve Türkiye’de uygulanan mali kuralların, önemli etkisinin olduğu söylenebilir. Yalnız her ülkenin ekonomik ve siyasi yapısı birbirinde farklı olduğundan ülkelerin uygulayacağı kurallar ve alacağı önlemler de birbirinden farklı olacaktır. Bundan dolayı her ülke kendi iç dinamiklerine göre kararlar alarak politikanın ekonomiye müdahalesini önlemeye çalışmalıdır. Türkiye’de 2000’li yılların başında yapılan düzenlemelerle makroekonomik istikrar büyük ölçüde sağlansa da özellikle 2013 yılından itibaren makroekonomik ve mali göstergelerde başlayan bozulmalar ile siyasetin ekonomiye müdahalesi artmış, bu müdahaleler 2018 yılında şiddetini artırmış, 2021 yılının sonu ve 2022 yılının ilk çeyreğinde siyasetin ekonomiye ve bağımsız kurumlara kural tanımaz bir şekil de müdahalesi sonucu ülkenin uzun yıllar tesis ettiği güven ortamı kaybolmuş ve makro değişkenlerde önemli ölçüde bozulmalar gözlemlenmiştir. Çalışmanın içeriğini oluşturan başta makro istikrarın sağlanması açısından Türkiye’nin hayata geçirmesi gereken şu düzenlemeler göz önünde bulundurulmalıdır:

- Başta hukukun üstünlüğü ve kanunların bütün yurttaşlara eşit uygulanması sağlanmalı,
- Yargı siyasetin etkisinden arındırılarak bağımsız hale getirilmeli,
- Yargı organlarına güven yeniden tesis edilmeli,
- Kamu yönetiminde şeffaflık, hesap verilebilirlik ve etkinlik sağlanmalı,
- Merkez Bankasının bağımsızlığı daha belirgin hale getirebilmeli,
- Düzenleyici ve denetleyici kurumlar üzerindeki siyasal baskı kaldırılmalı,
- Uygulamaya konulan ekonomik programlar ve mali kurallar ülkenin gerçekleriyle uyumlu olmalı,
- Ülkenin risk primi düşürülmeli ve olağanüstü olaylar ve şoklara karşı esneklik sağlanmalı,
- Medyanın kamu hesaplarına ait bilgileri şeffaf bir şekilde paylaşılmasının önü açılmalıdır,
- Vergileme de dolaylı ve dolaysız vergi dengesizliği kaldırılmalıdır.

Sonuç olarak tüm bu sayılanlar makroekonomik istikrarı sağlamada tek başına yeterli değildir. Yalnızca kural koymak yasa çıkarmakla istikrarı sağlayamayız. Türkiye

Cumhuriyeti Anayasası, güncel ekonomik koşullara göre kişi hak ve özgürlüklerini koruyacak mali hükümlerin sınırlarının net olarak çizildiği şekilde yeniden düzenlenmelidir. Kuralların anayasa, kanun, yönetmelik ya da kararname düzeyinde olmasından daha önemli bir şey varsa şüphesiz bu kurallara uyacak ve bu kuralları uygulayacak liyakatli ve siyasetin etkisinden arındırılmış kadroların bulunmasıdır.



KAYNAKÇA

- Akalın, G. (1997). Ekonomik Demokratikleşme: Piyasa Ekonomisine Geçiş ve Anayasal İktisat, *Liberal Düşünce Dergisi*, Bahar, s. 6, 13- 22.
- Akalın, G. ve Erkişi, K. (2007). Türkiye’de Seçim Ekonomisi Uygulamalarının Geleneksel Oportünist Seçim Çevrimleri Açısından Değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 3(5), 89-116. Retrieved from
- Aktan, C. C. (2002) *Anayasal İktisat*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Aktan, C. C. (2020) *Anayasal İktisat Felsefesi ve Ekonomik Anayasa Reformuna Yönelik Eleştirilere Cevaplar (II)*, İzmir.
- Alesina, A. ve Tabellini, G. (1990). A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *The Review of Economic Studies*, 57(3), 403-414.
- Armutçu, B. (2021) *Politik Pazarlama Kapsamında Makroekonomik Göstergelerin Türkiye’deki Seçmen Davranışlarına Etkisi. Doktora Tezi*, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gaziantep.
- Arslan, A. ve Çıkmaz, E. (2020). Anayasal İktisat Teorisi Çerçevesinde Liderlik ve Yönetim Ahlakına Bakış. *The Journal of Social Science*, 4 (7), 145-159.
- Atay, K. (2006). *Seçim Ekonomisinin Türkiye’de Uygulanan Maliye Politikaları Üzerindeki Etkileri*. Doctoral dissertation, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Üniversitesi, İstanbul.
- Aydemir, D. (2005). Anayasal İktisat Teorisini Doğuran Arayışlar. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(12), 74-85. Retrieve from
- Aydemir, G. (2007). *Türkiye’de Politik Konjonktür Dalgalanmaları Kapsamında Seçmen Davranışlarının Analizi*. (1987-2004) (Doctoral dissertation, Marmara Üniversitesi (Turkey).
- Balaban, K. G. (2012) *Kurallı Maliye Politikası ve Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Uygulamasına İlişkin Model Önerisi*.

- Baleiras, R. N., ve Santos, V. (2000). Behavioral and institutional determinants of political business cycles. *Public Choice*, 104(1/2), 121-147.
- Balyemez, A. S. (2018). Seçimlerin Kamu Maliyesi Üzerindeki Etkileri ve 2018 Seçimleri. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(04), 161-196.
- Baysuğ, İ. Anayasal İktisat ve Türkiye Ekonomisinde Anayasal İktisadın Uygulanabilirliği ile ilgili Bir Değerlendirme. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5(5), 87-97.
- Berkay, F., ve Ağcakaya, S. (2017). Türkiye’de Kamusal Açıkların Finansmanında İç ve Dış Borç Tercihi: 1990-2015 dönemi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(1), 1-20.
- Binay, Ş. (2003). *Some Issues in Fiscal Policy and Central Banking: The Case of Turkey*, Bıs Papers 20, 245-259.
- Bozgeyik, Y. (2014). Türkiye ve diğer OECD ülkelerinde mali kuralların etkinliği: 1994-2010 dönemi. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(1), 67-74.
- Buchanan, J. M. (1986) *Liberty, Market and State: Political Economyin the 1980s*, New York University Press, Brighton, Wheatsheaf Books Pub.
- Caniklioğlu M. D. (2009). Liberal İktisadın Anayasa Tasarımına Bir Bakış ve Anayasacılık Açısından Bir Değerlendirme, *DEÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 11, Özel Sayı
- Caselli, F. G., ve Reynaud, J. (2019). *Do fiscal rules cause better fiscal balances A new instrumental variable strategy*. International Monetary Fund.
- Cebeci, İ. (2019). Politik Konjonktür Teorileri: Literatür Taraması. *Journal Of International Social Research*, 12(62).
- Cukierman, A. Meltzer, A. H. (1986). A Theory of Ambiguity, Credibility and İnflation Under Discretion and Asymmetric İnformation, *Econometrica*, 54(5), 1099-1128. <https://doi.org/10.2307/1912324>

- Çadırcı, Ç. (2021) *Mali Disiplinin Sağlanması Türkiye’de İktisat Politikalarının Rolü: 1980/2019 Analizi* Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi, Şanlıurfa
- Çağan, N. (1982). *Vergilendirme Yetkisi*, Kazancı Hukuk Yayınları.
- Çağan, N. Yeni Sağın Ekonomik Anayasa Yaklaşımı, *Ekonomide Durum Dergisi*, Bahar/Yaz 1997.
- Çinko, L. (2006). Seçmen Davranışları ile Ekonomik Performans Arasındaki İlişkilerin Teorik Temelleri ve Türkiye Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 61(01),103-116.
- Çoşkun, M.E. (2017). *Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Türkiye’de Seçim Ekonomisi Uygulamalarının Değerlendirilmesi*, Yüksek Lisans Tezi, İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Davoodi H. R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam, and P. Medas. (2022). “Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance During the Pandemic”, *IMF Working Paper WP/22/11*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Debrun, X., ve Jonung, L. (2019). Under Threat: Rules-Based fiscal Policy and how to preserve it. *European Journal of Political Economy*, 57, 142-157.
- Demir, M. ve İnan, M. (2011). Türkiye’de Mali Kural. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 25-66.
- Efe, M. N. <https://www.mehmetnaciefe.com/secim-ekonomisi>
- Eğilmez, M. (2018) Seçim Ekonomisi, Kendime Yazılar. <https://www.mahf.egilmez.com/2018/05/secim-ekonomisi.html>
- Eğilmez, M. (2020) Türkiyenin Son 17 Yılı, Kendime Yazılar. <https://www.mahfiegilmez.com/2020/01/turkiye-ekonomisinin-son-17-yl.html> Erişim / 20.04.2022
- Eğilmez, M. (2022) *Yapısal Reformlar ve Türkiye*, Remzi Kitapevi, İstanbul.

- Ejder, H. L. (2002). Kamu Açıkları ile Enflasyon Arasındaki İlişkinin Analizi ve Değerlendirilmesi. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(3) 189-208.
- Erdoğan, S. (2004). *Politik Konjonktür Hareketleri Teorisi Perspektifi ile Siyaset-Ekonomi İlişkileri*. Değişim Yayınları.
- Erhan, U. (2010). Türkiye’de Maliye Politikasının Ekonomik ve Sosyal Etkileri, Maliye Politikasının Oluşturulmasında Parlamantonun Rolü Sempozyumu, Sivas.
- Erişim: [file:///C:/Users/sinan/Desktop/Turkiyede Maliye Politikasının Ekonomi ve Sosyal Etkileri](file:///C:/Users/sinan/Desktop/Turkiyede%20Maliye%20Politikasinin%20Ekonomi%20ve%20Sosyal%20Etkileri) Erişim / 27.02.2022
- Eroğlu, M. (2010) J. Locke’un Devlet Teorisi, *Akademik Bakış Dergisi*, 1-15, 21, Celalabat-Kırgızistan.
- European Comission. (2006). *Public finances in EMU 2006*, European Economy 3/2006.
- Eyraud, L., Debrun, M. X., Hodge, A., Lledo, V. D., & Pattillo, M. C. A. (2018). *Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability*. International Monetary Fund.
- Eyraud, L., Lledó, V. D., Dudine, P. ve Peralta, A. (2018). “*How to Select Fiscal Rules: A Primer*”, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington D.C. (b)
- Gaspar, V. ve Amaglobeli, D. (2019). “Fiscal Rules”, SUERF Policy Note, Issue No 60, <https://www.suerf.org/policynotes/4731/fiscal-rules> Erişim / 13.05.2022
- Genç, S. Y. ve Süloğlu, D. (2016, December). Politika-Ekonomi İlişkileri Üzerine Teorik Yaklaşımlar: Politik Konjonktür Teorileri. In *Conference Full-Paper Proceedings Book* (P. 63).
- Gökbunar, R. (1997). Kamu Finansmanında Demokratikleşme ve Ekonomik Anayasa Önerisi, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. Prof. Şükrü Postacıoğlu’na Armağan, 1-9.
- Göker, S. (2014). *Anayasal İktisat Teorisi Kapsamında Mali Kurallar*. Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.

- Göze, A. (1995). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Beta Basım Dağıtım Yayın A.Ş., İstanbul
- Günay, A. (2006). *Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. Doctoral dissertation, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, İzmir.
- Hakan, A.H. ve Orak, M. (2008). “Enflasyon Hedeflemesi”, Ekonomik Tartışmaları Konferansı, İstanbul, Ekim. S.52-53
- Hazine Müsteşarlığı, “Merkezi Yönetim Bütçesi Gelirleri ve Giderleri”, 2006, <http://www.hazine.gov.tr/> / Erişim / 10.05.2022
- Hepaksaz, E, Akdemir, T. (2015). Türkiye’de Yeni Anayasa Tartışmalarının ve 1982 Anayasası’ nın Vergisel Hükümlerinin Toplumsal Sözleşme Teorisi Açısından Değerlendirilmesi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 0 (35), 119-147. Retrieved from
- Hepaksaz, E. (2016). Faktör Affecting The Success of The Election Economy in Developed and Developing Countries (Some examples about Turkey). *New Trends and Issues Proceedings on Humanities and Social Sciences*, 2(2), 68-75.
- Hibbs, D. (2006). 2. Douglas A. Hibbs, Jr. 1977. “Political Parties and Macroeconomic Policy.” *American Political Science Review* 71 (December): 1467–1487 Cited 492 times. *American Political Science Review*, 100(4), 670-671.
- https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/5f0bc551-d18d-424e-9ce8-b9610c59d764/2005_Yillik_Rapor.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-5f0bc551-d18d-424e-9ce8-b9610c59d764-mh5zvu9 Erişim / 21.02.2022
- IMF. (2007), IMF Country Report, Turkey: Selected Issues, Prepared by Kevin Fletcher et all, Approved by European Department, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07364.pdf>.
- IMF. (2009). *Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, D.C.

- Kalkan, S. (2007), “Kurallı Maliye Politikası” TEPAV Bülten, Haziran, Sayı:1, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/tepav_bulten_haziran.pdf. Erişim / 21.05. 2022
- Kalkınma Bakanlığı, 2014 Temel Ekonomik Göstergeler <http://www.kalkinma.gov.tr>. Erişim / 06.07.2021
- Kantarcı, H. B., ve Karacan, R. (2008). Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 155, 144-158.
- Karabıçak, Mevlüt. (2008). Yerel Siyaset Ekseninde Sivil Toplum Örgütleri: Önemi ve Etkileri, Yerel Siyaset, Okutan Yayınları, İstanbul.
- Karakurt, B. ve Akdemir, T. (2010). Kurallı maliye politikası: Türkiye'de kurallı maliye politikası örnekleri. *Maliye Dergisi*, (158), 226-261.
- Karayazı, M. (2021). Yerel Yönetimlerde Mali Disiplin ve Mali Kural Uygulamaları. *Strategic Public Management Journal*, 7(13), 60-77.
- Kartepe, Ş. (2008). Yeni Bir Anayasa İçin Görüş ve Öneriler. MÜSİAD Araştırma Raporları, İstanbul
- Kaya, F. (2009). Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi. *Devlet Planlama Teşkilatı, Uzmanlık Tezleri, Yayın*, (2807).
- Kızılboğa, R. (2013). Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 2 (1), 91-109. Retrieved from
- Koç, İ. (2013). *Politik Konjonktür Teorileri Çerçevesinde 1950 sonrası Türkiye 'de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi* (Master's Thesis, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Kolios, B. (2019). Political business cycles in australia elections and party ideology. *Journal of Time Series Econometrics*, 11(2).
- Kopits, G. (2001). Fiscal Rules, *IMF Working Papers*, 2001(145), A001. Retrieved May 11, 2022, from <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2001/145/article-A001-en.xml>.
- Kopits, G. ve Symansky S. (1998). *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper, No: 162, International Monetary Fund, Washington D.C.

- Korkmaz, F. (2019). *Türkiye’de 1980 Sonrası Uygulanan Ekonomi Politikalarının Seçmen Davranışları Üzerindeki Etkisi* (Master's thesis, Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Kuşat, N. ve Dolmacı, N. (2011). Kamu Tercihi Teorisi Çerçevesinde Seçim Ekonomisi Kavramının Değerlendirilmesi. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, (12) 1, 129-146.
- Leba, R. (2001). Mali Anayasa Üzerine Düşünceler ve Türkiye’nin Gerçekleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 34(2), 53-67.
- Öniş, Z. (1997). Democracy, Populism and Chronic Inflation in Turkey: The Post Liberalization Experience. *Yapi Kredi Economic Review*, 8(1), 33-50.
- Özbudun, E. Anayasa Hukuku Açısından Ekonomik Anayasa, İçinde: Ekonomik Anayasa Sempozyumu, Dokuz Eylül Üniversitesi -İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü tarafından düzenlenen sempozyum, 28-29 Mayıs 1992. Ankara: Takav Matbaası, 1992. s.4.
- Özdemir Aslanpay, E., ve İnneci, A. (2021). Seçilmiş Gelişmiş Ülkelerde Mali Kural Uygulamaları. <https://www.researchgate.net/publication/346971288>. Erişim / 01.05.2022
- Özkan, F. (2010). *Politik Konjonktür Dalgalanmaları (Türkiye analizi)*. Doktora Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Özsemerci, K. Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı, *Sayıştay Dergisi*, 16(58), 3-20
- Rogoff, K. ve Sibert, A. (1988). Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *The Review of Economic Studies*, 55(1), 1-16.
- Sakal, M. (2003) Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği. Gazi Kitabevi Ankara.
- Sarıca, M. (1973). *100 Soruda Siyasi Düşünce Tarihi*, Gerçek Yayınevi, İstanbul.
- Savaş, V. F. (2007) *Anayasal İktisat*, İlke Yayınevi, Ankara.

- Savaşan, F. ve Dursun, İ. (2006). Türkiye’de Yerel Düzeyde Politik Konjonktürel Devreler. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(2), 191-208.
- Saygılıoğlu, N., ve Erduran, A. Ç. (2012). Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği. *TISK Academy/TISK Akademi*, 7(13).
- Siverekli Demircan, E. (2008) Yerel Yönetimler Yerelleş (m) ıyor mu? Malı Yapı Üzerine Bir Değerlendirme. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8(16), 339-367.
- Sonkur, G. (2017). *Türkiye’de seçim ekonomisi uygulamalarının vergi politikaları üzerindeki etkisi*. Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Sönmez, M. (2003), *İşte Eseriniz! 100 Göstergede Kuruluştan Çöküşe Türkiye Ekonomisi*, İletişim Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul.
- Sutter, D. (1997). Enforcing constitutional constraints. *Constitutional Political Economy*, 8(2), 139-150.
- Şahin, M., Sakal, M. ve Şahin, E. (2009). Anayasal İktisatın Temel Felsefesi ve Türkiye’de Uygulanabilirlik Koşulları. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10 (1), 75-114.
- Şen, K. (2010). Mali Kural Bazı uluslararası Uygulamalar ve Türkiye İncelemesi. *Bütçe Dünyası Dergisi*, 34(2), 26-57.
- Telatar, F. (1998). Makroekonomi-Siyaset İlişkileri: Politik Devresel Dalgalanmalar. *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, 9(31), 37-59.
- Telatar, F. (2004). *Politik İktisat Politikası*. İmaj Yayınevi, Ankara.
- TİSK Ekonomik Anayasa Raporu, 2011 *İş Sendikası İçin Hazırlanmış Rapor*. Türk Harb-İş Sendikası.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. Ekonomik ve Sosyal Göstergeler. Kaynak: <https://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/> Erişim / 21. 02. 2022

- Uluatam, Ö., Taş, R. ve Dikmen, M. K. (1995). *Türk Vergi Sisteminin Temel Sorunları ve Bir Reform Önerisi: Türk Harb-Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (23), 223-246.
- Unakıtan, K. Bütçe Sunuş Konuşması, (TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu), 25 Ekim 2007.
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/Tutanak/TBMM/d22/c140/tbmm22140033ss1269.pdf> Erişim / 24.03.2022
- Uzun, T. (2009). Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Kuramı Üzerine Bir Değerlendirme. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*
- VÖİK, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2014.
- Yanbaş, B. (2019). *Sosyal Devlet ve Anayasal İktisat Sentezi: Üçüncü Bir Yol Olarak Sosyal Liberalizm*. Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Yay, P. ve Kama, A. (2011). Anayasanın İktisadi Temelleri. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 59 (1), 1-37. Retrieved from
- Yereli, A. B. (2003) *Ekonomik Özgürlük ve Türkiye'de Devlet -Birey İlişkisi*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Yıldırım, P. E., ve Arslan, A. (2021). Kamu Tercihi Teorisi'nin Felsefi ve Siyasi Temellerinin Günümüz Maliyesi Açısından Değerlendirilmesi: Türkiye Örneği. *Social Sciences Research Journal*, 10 (4), 894-912
- Yılmaztürk, Y. D. D. A. ve Buhur, Y. D. D. S. (2017). 1980 Sonrası Türkiye'de Mali Konsolidasyon Uygulamaları, *Vergi Sorunları Dergisi*, 40(350), 85-100.
- Yusufoğlu, A. (2002) Mali Kuralların Tasarım Açmazları Üzerine Bir Deneme, Maliye Yazıları.
- Yükseler, Z. (2010). Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş. *Erişim adresi: https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/ad2c7509-8605-49b4-ae21-f36253388b82/mali+kural-zy.Pdf*.

<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/Tutanak/TBMM/d22/c140/tbmm22140033ss1269.pdf> Erişim / 24.03.2022

İstanbul

Ticaret

Odası

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj-lZWg7tjzAhUSgf0HHR0VDtgQFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.hukukihaber.net%2Fgundem%2Fitodan-yeni-anayasa-icin-oneriler-h19395.html&usg=AOvVaw2eN0fZQqdU_srAXwnZPLj1 Erişim / 20.10.2021

<https://www.tuik.gov.tr/> Erişim / 07.02.2022

<http://www2.tbmm.gov.tr/D23/1/1-0891.pdf> Erişim / 07.02.2022

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/01/temelekonomikgostergeler.pdf> Erişim / 22.02.2022

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwje1Y604NjzAhUY_rsIHVh3Bf4QFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.musiad.org.tr%2Fuploads%2Fyayinlar%2Farastirma-raporlari%2Fpdf%2Fyeni_bir_anayasa_icin_gorus_ve_oneriler.pdf&usg=AOvVaw3vdLVnAbm6-90qsZ9BNbki Erişim / 20.10.2021

Merkez Bankası <https://www.tcmb.gov.tr/> Erişim / 22.07.2022