

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

MALİ ANAYASA: DÜNYA UYGULAMALARI VE
TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Bilgehan SEZGİN

2501180600

TEZ DANIŞMANI

Prof. Dr. Binhan Elif YILMAZ

İSTANBUL – 2022

ÖZ

MALİ ANAYASA: DÜNYA UYGULAMALARI VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Bilgehan SEZGİN

Kurala dayalı maliye politikası uygulamaları bütçe açığına ve kamu borçlanmasına neden olan popülist ve kayırmacı harcamaların önüne geçerek mali disiplini sağlamayı, mali performansı, öngörülebilirliği ve güvenilirliği artırmayı, etkin kaynak tahsisini sağlamayı ve ekonomik güven ortamı yaratmayı hedeflemektedir. Kurala dayalı maliye politikasına yönelik uygulamalar 1990'lı yıllardan günümüze kadar pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede yaygın bir şekilde uygulanmaya devam etmektedir.

Çalışmanın amacı Türkiye'de kurala dayalı maliye politikası uygulamalarının anayasal temelde güvence altına alınması gerekliliğine dikkat çekmek ve örnek dünya uygulamalarından hareketle Türkiye özelinde uygulanabilir öneriler getirmektir. Bu kapsamda ilk olarak devletin güç ve yetkilerinin anayasal normlar ile sınırlandırılması düşüncesinin gelişiminde etkili olan iktisadi düşünce okulları açıklanmıştır. Daha sonra kamu bütçesi, vergiler, kamu harcamaları ve kamu borç yönetimi gibi araçlara ilişkin sayısal ve prosedürel mali kuralların etkileri değerlendirilmiştir. Son bölümde ise AB'de Birlik ve ülkeler bazında, ABD'de ise federal devlet ve eyaletler bazında uygulanan mali kurallar ele alınmış, Türkiye'de mali kural ve benzeri uygulamalara yer verilmiş ve konunun Türkiye açısından uygulanabilirliği tartışılmıştır. Sonuç olarak Türkiye'de anayasal olarak güvence altına alınmış mali kuralların bahsedilen hedeflere ulaşmada faydalı olacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Mali Anayasa, Mali Kural, Anayasal İktisat, Mali Disiplin.

ABSTRACT

FISCAL CONSTITUTION: WORLD APPLICATIONS AND APPLICABILITY IN TURKEY

Bilgehan SEZGİN

By preventing populist and favoritist expenditures which cause budget deficit and public borrowing, rule-based fiscal policy implementations aim to ensure fiscal discipline, to increase financial performance, predictability and reliability, to ensure effective resource allocation and to create an environment of economic confidence. Rule-based fiscal policies continue to be widely implemented in many developed and developing countries since the 1990s.

The aim of this study is to draw attention to the necessity of constitutionally securing rule-based fiscal policy practices in Turkey and to offer practical suggestions based on examples from around the world. In this context, firstly the schools of economic thought that were effective in the development of the idea of limiting the power of the state with constitutional norms were explained. Then, the effects of numerical and procedural fiscal rules about instruments such as public revenues like public budget, taxes, public expenditures and public debt management have been evaluated. In the last part, the fiscal rules implemented in the EU on the level of the Union and the countries and in the USA on the level of the federal government and the states were discussed, fiscal rules and similar practices in Turkey were included, and the applicability of the subject for Turkey was discussed. In conclusion, it is believed that constitutionally secured fiscal rules in Turkey will be beneficial in achieving the mentioned goals.

Keywords: Fiscal Constitution, Fiscal Rule, Constitutional Economics, Fiscal Discipline.

ÖN SÖZ

İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı bünyesinde gerçekleştirdiğim “Mali Anayasa: Dünya Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” başlıklı tez çalışmamın yazım sürecinde hiçbir zaman desteklerini esirgemeyen değerli hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Binhan Elif YILMAZ’a teşekkür ederim.

Çalışmam süresince koşulsuz desteklerini esirgemeyen annem ve babam Gülsüm-Rahmi SEZGİN başta olmak üzere tüm aileme ve dostlarıma şükranlarımı sunar, çalışmanın ilgililere faydalı olmasını temenni ederim.

İSTANBUL, 2022
Bilgehan SEZGİN

İÇİNDEKİLER

ÖZ	ii
ABSTRACT	iii
ÖN SÖZ	iv
TABLolar LİSTESİ	viii
ŞEKİLLER LİSTESİ	ix
KISALTMALAR LİSTESİ	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ ANAYASA: KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Anayasa Kavramı ve Sosyal Sözleşmecî Gelenek	3
1.2. Ekonomik Anayasa Kavramı	4
1.3. Mali Anayasa Kavramı	5
1.4. Mali Anayasa Düşüncesine Yön Veren İktisat Okulları	6
1.4.1. Freiburg Okulu (Alman Ordo-Liberalizmi)	7
1.4.1.1. Ekonomik Düzen Teorisi ve Ekonomik Düzen Politikası	10
1.4.1.2. Ekonomik Anayasa Görüşü	13
1.4.2. Virginia İktisat Okulu (Kamu Tercihî ve Anayasal İktisat Teorisi)	14
1.4.2.1. Kamu Tercihî Teorisi: Tanımı ve Kapsamı	16
1.4.2.2. Kamu Tercihî Teorisinin Temel İlkeleri	18
1.4.2.2.1. Metodolojik Bireycilik	18
1.4.2.2.2. Rasyonallite ve Maximand İlkesi	19
1.4.2.2.3. Politik Mübadele (Catallaxy) İlkesi	20
1.4.2.3. Anayasal İktisat Teorisi	20
1.4.3. Kurumsal İktisat Okulu	24
1.4.3.1. Eski Kurumsal İktisat Okulu	27
1.4.3.2. Yeni Kurumsal İktisat Okulu	29
1.5. Mali Anayasa Önerileri	30
1.5.1. Buchanan ve Wagner'in Önerisi	31
1.5.2. Hayek'in Önerisi	31
1.5.3. Brennan ve Buchanan'ın Önerisi	32
1.5.4. Friedman ve Friedman'ın Önerisi	32
1.5.5. Niskanen'in Önerisi	33

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ ANAYASANIN UNSURLARI: BÜTÇE, VERGİ – HARCAMA VE BORÇLANMA ÜZERİNE SINIRLAMALAR

2.1. Mali Kural Kavramı	34
2.2. Bütçe Sınırlamaları	37
2.2.1. Sayısal Bütçe Kuralları	38
2.2.1.1. Genel Bütçe Dengesi Kuralı	39
2.2.1.2. Altın Kural	40
2.2.1.3. Konjonktüre Göre Düzeltilmiş Bütçe Dengesi Kuralı	40
2.2.1.4. Döngü Boyunca Bütçe Dengesi Kuralı	41
2.2.2. Prosedürel Bütçe Kuralları (Sayısal Olmayan Bütçe Kuralları)	41

2.2.2.1. Hiyerarşik – Müşterek Kurallar	42
2.2.2.2. Kapalı – Açık Kurallar	42
2.2.3. Bütçenin Şeffaflığına İlişkin Kurallar	43
2.3. Vergi ve Harcama Sınırlamaları	44
2.3.1. Prosedürel Vergi ve Harcama Kuralları	50
2.3.1.1. Kamu Harcamaları ile Gelirlerinin Eş Zamanlı Oylanması Kuralı...	51
2.3.1.2. Genellik İlkesi	51
2.3.1.3. Anayasal Düz Oranlı Vergi Kuralı.....	52
2.3.1.4. Vergi Konusunun Sınırlandırılması	53
2.3.1.5. İdareler Arası Mali Bölüşüm İlkesi.....	54
2.3.1.6. Tahsis İlkesinin Benimsenmesi	54
2.3.2. Sayısal Vergi ve Harcama Kuralları	56
2.4. Borçlanma Sınırlamaları.....	56
2.4.1. Sayısal Borçlanma Kuralları	58
2.4.1.1. Kamu Borç Limiti	60
2.4.1.2. Kamu Borç Tavanı	61
2.4.1.3. İhtiyatlı Borç Hedefleri	62
2.4.2. Prosedürel Borçlanma Kuralları.....	63

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MALİ ANAYASA VE MALİ KURAL: DÜNYA UYGULAMALARI VE TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Avrupa Birliği (AB) Uygulamaları	64
3.1.1. Birlik Genelinde Uygulanan Mali Kurallar.....	66
3.1.1.1. Maastricht Kriterleri.....	66
3.1.1.2. İstikrar ve Büyüme Pakti.....	69
3.1.1.2.1. İBP Değişikliği.....	70
3.1.1.2.2. Altılı Paket	71
3.1.1.2.3. İkili Paket	72
3.1.1.2.4. Mali Sıkılaştırma.....	73
3.1.1.2.5. İBP Gözden Geçirme	73
3.1.1.2.6. İBP Esnekleştirme.....	73
3.1.2. Üye Ülkeler Özelinde Uygulanan Mali Kurallar	74
3.1.2.1. Almanya	78
3.1.2.2. Danimarka	79
3.1.2.3. Fransa	79
3.1.2.4. İspanya	80
3.1.2.5. İtalya.....	80
3.1.2.6. Letonya.....	81
3.1.2.7. Litvanya.....	81
3.1.2.8. Malta	82
3.1.2.9. Polonya.....	82
3.1.2.10. Slovakya.....	83
3.2. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Uygulamaları	84
3.2.1. Federal Devlet Genelinde Uygulanan Mali Kurallar	84
3.2.2. Eyaletler Özelinde Uygulanan Mali Kurallar	86
3.2.2.1. Denk Bütçe/Bütçe Açığı Kuralları	86
3.2.2.2. Vergi ve Harcama Kuralları	88
3.2.2.3. Borçlanma Kuralları.....	90
3.3. Diğer Ülke Uygulamaları	91

3.3.1. İsviçre	91
3.3.2. Singapur	92
3.4. Türkiye’de Mali Kural ve Benzeri Uygulamalar	93
3.4.1. Anayasalarda Yer Alan Mali Kural Benzeri Hükümler	93
3.4.1.1. 1924 Anayasası Hükümleri	93
3.4.1.2. 1961 Anayasası Hükümleri	94
3.4.1.3. 1982 Anayasası Hükümleri	95
3.4.1.4. 2017 Anayasa Değişikliği	96
3.4.2. Kanunlarda Yer Alan Mali Kural Benzeri Hükümler	97
3.4.2.1. 1050 Sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu	97
3.4.2.2. 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu	98
3.4.2.3. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun	99
3.4.2.4. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	99
3.4.2.4.1. 5018 Sayılı KMYKK’de Prosedürel Mali Kurallar	100
3.4.2.4.2. 5018 Sayılı KMYKK’de Sayısal Mali Kurallar	101
3.4.3. IMF Programlarında Yer Alan Mali Kural Benzeri Uygulamalar	101
3.4.3.1. 17. Stand-by Anlaşması	102
3.4.3.2. 18. Stand-by Anlaşması	103
3.4.3.3. 19. Stand-by Anlaşması	104
3.4.4. Mali Kural Kanunu Tasarısı	105
3.5. Türkiye’de Anayasal ve Yasal Mali Kuralların Uygulanabilirliğine İlişkin Değerlendirmeler	107
SONUÇ	115
KAYNAKÇA	121

TABLÖLER LİSTESİ

Tablo 1.1: Freiburg Okulunda Ekonomik Anayasa ve Unsurları	14
Tablo 1.2: Anayasal İktisat Okulunda Ekonomik Anayasanın Genel Çerçevesi.....	22
Tablo 2.1: Mali Kural Tiplerinin Avantajları ve Dezavantajları.....	36
Tablo 3.1: AB Üyesi Ülkeler ile Türkiye'nin Maastricht Kriterlerine Uyumu (2021 Yılı Verileri)	68
Tablo 3.2.: AB Üyesi Ülkeler Özelinde Uygulanan Mali Kurallar.....	75
Tablo 3.3: Slovakya'da Kamu Borç Tavanı Uygulaması ve Eylemleri.....	84
Tablo 3.4: ABD'de Federal Devlet Genelinde Uygulanan Mali Kurallar	86
Tablo 3.5.: ABD'de Eyaletler Özelinde Uygulanan Denk Bütçe/Bütçe Açığı Kuralları.....	87
Tablo 3.6: ABD'de Eyaletler Özelinde Uygulanan Vergi ve Harcama Kuralları.....	88
Tablo 3.7: ABD'de Eyaletler Özelinde Uygulanan Borçlanma Kuralları	90
Tablo 3.8: 2017 Anayasa Değişikliği ile Bütçe Sürecinde Yaşanan Dönüşümler	97
Tablo 3.9: 4749 Sayılı KFBYDHK'ye Göre Eski ve Yeni Uygulamalar	99
Tablo 3.10: KMYKK'de Sayısal Mali Kuralların Kapsamı ve Getirilen Sınırlamalar	101
Tablo 3.11: 17. Stand-By Anlaşması Kapsamında Uygulanan Mali Kurallar	103
Tablo 3.12: 18. Stand-By Anlaşması Kapsamında Uygulanan Mali Kurallar	104
Tablo 3.13: 19. Stand-By Anlaşması Kapsamında Uygulanan Mali Kurallar	105

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 2.1: Kamu Borç Limitlerinin Belirlenmesi	60
Şekil 2.2: Kamu Borç Limitini Belirleyen Etkenler.....	61
Şekil 3.1: AB’de Uygulanan Sayısal Mali Kuralların Türleri ve Sayıları (1990-2020)	65



KISALTMALAR LİSTESİ

A/Y	: Anayasal/Yasal
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
Alm.	: Almanca
Bkz.	: Bakınız
bs.	: Baskı Sayısı
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
E.T.	: Erişim Tarihi
ECOFIN	: Economic and Financial Affairs Council (Ekonomik ve Mali İşler Konseyi)
Ed.	: Editör(ler)
EPB	: Ekonomik ve Parasal Birlik
GBD	: Genel Bütçe Dengesi
GKRY	: Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
GRH	: Gramm-Rudmann-Hollings
GSMH	: Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
İBH	: İhtiyatlı Borç Hedefi
İBP	: İstikrar ve Büyüme Paktı
KBL	: Kamu Borç Limiti
KFBYDHK	: Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun
KGDBD	: Konjonktüre Göre Düzeltilmiş Bütçe Dengesi
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
Lat.	: Latince
MB	: Merkez Bankası
MKKT	: Mali Kural Kanunu Tasarısı
MUK	: Muhasebei Umumiye Kanunu
No.	: Numara

OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
örn.	: Örneğin
PAYGO	: Pay-As-You-Go
Prof. Dr.	: Profesör Doktor
s.	: Sayfa
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
t.y.	: Tarih yok
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMBK	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu
TİSK	: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜRK-İŞ	: Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
v.d.	: ve diğerleri
vb.	: ve benzeri
VHS	: Vergi ve Harcama Sınırları
yy.	: Yüzyıl

GİRİŞ

1970’li yıllarda ABD başta olmak üzere pek çok sanayileşmiş ülkede ortaya çıkan petrol krizi, üretim maliyetlerini ve fiyatları artırmış, bunun yanında işsizlik sorununu da beraberinde getirmiştir. Stagflasyon krizi olarak da adlandırılan bu kriz Büyük Buhran sonrası hâkim iktisat anlayışı halini alan Keynesyen görüşe olan güveni sarsmıştır. Liberal iktisat akımlarının da gelişmesiyle birlikte, Keynes’in önerdiği iradi maliye politikalarının yerini kurala dayalı maliye politikaları almaya başlamış ve böylece mali kurallar uygulamaya konulmuştur.

Mali kurallar ya da başka bir ifadeyle kurala dayalı maliye politikası uygulamaları; kamu kesimi bütçe açığı, borçlanma vb. alanlarda GSMH’ye oranla ya da tavan bir sayısal limit belirlenerek kalıcı kısıtlamalar getirilmesidir. Mali kurallara gereksinim duyulmasının başlıca sebepleri; makroekonomik ve mali istikrarı sağlamak, hükümetlerin uyguladığı politikalara olan güvenilirliği artırmak ve mali disiplini sağlamaktır. Bu kuralların hukuki dayanakları ise kanunlar, anayasalar, koalisyon antlaşmaları vb. olabilir.

Çalışmanın birinci bölümünde; anayasa, ekonomik anayasa ve mali anayasa kavramları açıklanacak, devletin güç ve yetkilerinin sınırlandırılmasına ilişkin görüşlerin ilham kaynağı olarak görülebilecek sosyal sözleşmecî gelenekten başlayarak sırasıyla mali anayasa düşüncesine yön veren Freiburg Okulu, Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi ve Kurumsal İktisat Okulu’nun görüşlerine yer verilecektir. Mali anayasa düşüncesine ilişkin kavramsal ve kuramsal çerçeveyi açıklamayı amaçlayan ilk bölümün son kısmında ise mali anayasaya ilişkin geliştirilen modeller kısaca açıklanacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde; mali anayasanın unsurları olarak tanımladığımız bütçe, vergi-harcama ve borçlanma üzerine uygulanabilecek mali kural türleri ele alınacaktır. Bu kapsamda her bir maliye politikasına yönelik kurallar temelde sayısal ve prosedürel kurallar olarak ayrılacak, farklı uygulama tipleri incelenecek ve ekonomi yönetiminde yaratacağı avantajlar ve dezavantajlar değerlendirilecektir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise; başta anayasal kurallar öncelikli olmak üzere mali kurallara ilişkin ülke uygulamaları ele alınacaktır. Bu kapsamda

AB’de Birlik ve üye ÷lkelerde uygulanan mali kurallar, ABD’de federal devlet ve eyaletlerde uygulanan mali kurallar ve diğler ÷lkelerde uygulanan anayasal mali kurallar incelenecektir. Konunun T÷rkiye açısından uygulanabilirliğini tespit edebilmek için ÷lkemizde uygulanan ve uygulanmış anayasalarda, kanunlarda ve IMF anlaşmalarında yer alan mali kural ve benzeri düzenlemelere yer verilecektir. T÷rkiye’de uygulanabilirliğine ilişkin kişisel değlerlendirmemize geçmeden önce, ilgili konuyu ÷lkemiz özelinde değlerlendiren çalışmalara ilişkin literat÷r taraması yapılacak ve olumlu-olumsuz görüşler de incelenecektir. Tüm bahsedilen inceleme ve değlerlendirmeleri özetleyen ve T÷rkiye için öneriler getiren sonuç kısmı ile çalışma tamamlanacaktır.



BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ ANAYASA: KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Anayasa Kavramı ve Sosyal Sözleşmecî Gelenek

Anayasa kavramı “bir devletin yönetim biçimini belirten, yasama, yürütme, yargılama güçlerinin nasıl kullanılacağını gösteren, yurttaşların kamu haklarını bildiren temel yasa, kanunuesasi” şeklinde tanımlanmaktadır (Türk Dil Kurumu: Sözlük, 2020). Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, anayasalar normlar hiyerarşisinin en yukarısında yer almaktadır ve diğer yasalardan daha zor değiştirilebilmektedir. Toplumsal temel hak ve özgürlükleri güvence altına alması, devletin toplum üzerindeki etki alanını daraltması ve istikrar sağlama aracı olması da anayasaların diğer ayırt edici özelliklerindendir (Gözler, 2019: 18-19).

İktisat terminolojisinde ise anayasalar bir tür uzlaşî metinleridir. Burada uzlaşîdan kasıt siyasi iktidarların, karar alma süreçlerinde yer alan diğer aktörler ile arasındaki ilişkinin sınırlarının belirlenmesi ve belirlenen bu sınırların kurallar ve kurumlar aracılığıyla korunmasıdır (Savaş, 1997: 27-28). Ancak anayasal kuralların iktisat biliminde sağladığı tek işlev bununla sınırlı değildir. Anayasal kurallar aynı zamanda bireysel tercihlerin kolektif tercihlere nasıl dönüşeceğini, bu kolektif tercihlerin nasıl sıralanacağını, sosyal refah fonksiyonunun nasıl oluşacağını ve de bu sosyal refah fonksiyonunun nasıl ençoklaştırılacağını saptamamızı da sağlamaktadır (Akalm, 1995: 86).

Toplumsal yaşamın varlığını sürdürebilmesi için anayasal uzlaşının gerekli olduğuna dair ilk düşünceler, sosyal (toplumsal) sözleşme teorisyenleri olarak adlandırılan Thomas Hobbes, John Locke ve Jean-Jacques Rousseau’ya dayandırılmaktadır.

İlk olarak 17. yüzyıl İngiliz filozofu Hobbes, toplumların doğa durumunun anarşi olduğunu ve toplumun bu durumundan kurtulmak için kendi isteğiyle yetkilerini egemen bir gücün kontrolüne bıraktıklarını ileri sürmüştür. Hobbes bu egemen gücü Monark olarak adlandırmıştır. Toplum da Monark’ın kontrolüne bıraktığı yetkileri karşılığında ondan kendi can ve mal güvenliğini sağlamasını yani anarşi düzenini engellemesini beklemektedir. İşte Hobbes’a göre toplum ile

Monark'ın karşılıklı antlaşması bir sosyal sözleşmedir. Bir diğer 17. yüzyıl İngiliz filozofu Locke ise doğa durumunda Hobbes'un ileri sürdüğünün aksine bireylerin özgür ve eşit olduğunu ileri sürmüştür. Monark'ın egemenliğinin kaynağını ise rasyonel bireylerin mülkiyet haklarını koruma isteği olarak görmüştür (Kirmanoğlu, 2017: 6-7).

18.yüzyıl filozoflarından Rousseau ise gerek doğa durumu gerekse de sosyal sözleşme hususlarında Hobbes ve Locke'dan farklı bir anlayışına sahiptir. Rousseau'ya göre insanlar doğa durumunda özgür ve birbirlerinden bağımsız olup aynı zamanda toplumun bir bütün halinde çıkarlarına (genel iradeye) tabidir. Rousseau'nun sosyal sözleşme anlayışının merkezine yerleştirmiş olduğu egemen güç bireylerin iradelerinin birleşiminden oluşmuştur. Bu sebeple egemen gücün toplumun kötülüğüne yahut onun istekleri haricinde bir davranışta bulunması mümkün değildir (Rousseau, 2020: 8-17).

1.2. Ekonomik Anayasa Kavramı

Başta kamu tercihi teorisi ve kurumsal iktisat olmak üzere çalışmanın ilerleyen kısımlarında ele alacağımız diğer teorileri de sosyal sözleşmecî düşüncenin takipçisi olarak nitelendirmek mümkündür. Bu iktisadi düşünce okullarının uzlaştıkları nokta devletin iktisadi ve mali konulardaki yetkilerinin kurumlar ve kurallar aracılığıyla sınırlandırılmasının gerekli olduğudur. Başka bir deyişle, para arzı, kamu gelirleri, kamu bütçesi, kamu harcamaları, borçlanma politikası vb. alanlarda devletin takdir hakkı kısıtlanmalıdır.

Özellikle ekonomik anayasa kavramına ilişkin tartışmaların artmasında Ordo-Liberal İktisat Okulu, Virginia İktisat Okulu ve Kurumsal İktisat Okulu teorisyenlerinin çalışmalarının etkili olduğu söylenebilir. Bunun yanı sıra, Büyük Buhran sonrası 1930'lu yıllarda Keynesyen iktisat anlayışının ön plana çıkmasıyla kamu harcamaları artmış ve devletin ekonomiye müdahale alanları genişlemiştir. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde ise pek çok ülkede kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının milli gelir içerisindeki payı yükselmiştir. Keynes'in ileri sürdüğü talep yanlı politikalar 1970 Petrol Krizi'ne kadar başarılı sonuçlar vermesine rağmen, stagflasyon sorununa çözüm olamamıştır.

1980’li yıllarda ise özellikle Birleşik Krallık başbakanı Margaret Thatcher ve ABD başkanı Ronald Reagan tarafından ön plana çıkarılan arz yanlı iktisat politikaları uygulanmış fakat bu politikalar da beklenen başarıyı gösterememiş, bütçe açığı ve enflasyon gibi sorunlara yol açmıştır. Sonuç olarak yaşanan bu ekonomik sorunlar devletin minimalleştirilmesi ve ekonomik anayasanın gerekliliğine ilişkin tartışmaların artmasına yol açan bir diğer sebep olmuştur.

Ekonomik anayasa kavramı hakkında iki farklı tanım yapmak mümkündür. Bu farklılık iktisadi düşünce okullarının konuya farklı perspektiflerden bakmaları ile ilgilidir. İlk olarak ekonomik anayasa kavramını “ekonomik düzenin hukuki çerçevesini oluşturan kural, norm ve kurumlar bütünü” olarak tanımlamak mümkündür. Bu yaklaşım öncülüğünü W. Eucken, F. Böhm ve çalışma arkadaşlarının yaptığı Alman Ordo-liberalizmi ya da Freiburg İktisat Okulu olarak isimlendirilen iktisadi düşünce anlayışının görüşlerine dayanmaktadır. İlerleyen kısımlarda daha ayrıntılı açıklanacağı üzere, bu anlayışa göre devlet ekonomik anayasa aracılığıyla ekonomik sistemde çeşitli hukuki düzenlemeler yapmalıdır. Bu düzenlemeler başlıca üretim, piyasa düzeni, para arzı, kamu maliyesi ve sosyal güvenlik konuları ile ilgili makro ve mikro düzenlemeleri kapsamalıdır (Aktan, 1997: 68).

Ekonomik anayasa kavramı bir başka şekilde de anayasal kurallar aracılığıyla devletin ekonomik faaliyetlerinin sınırlandırılması ya da önceden belirlenmesi olarak tanımlanabilir. Bu kurallar ise başlıca para arzı, kamu gelirleri, kamu harcamaları ve borçlanma gibi konuları kapsamaktadır. Bu yaklaşım ise öncülüğünü J. M. Buchanan’ın yaptığı Anayasal İktisat ya da Virginia Politik İktisat Okulu olarak isimlendirilen iktisadi düşünce anlayışının görüşlerine dayanmaktadır. İlerleyen kısımlarda bahsedileceği gibi, bu görüşün temel dayanağı da siyasal iktidarın anayasal kurallarla sınırlandırılmadığı takdirde yetkilerini kötüye kullanacağı ve popülist politikalara yönelerek yozlaşacağı düşüncesidir (Aktan, 1997: 68).

1.3. Mali Anayasa Kavramı

Yukarıda bahsettiğimiz hukuki düzenlemelerin ya da anayasal mali kuralların kamu maliyesi ile ilgili olan bölümlerini ya da başka bir deyişle, kamu gelirleri, kamu harcamaları, kamu bütçesi ve kamu borçlanma politikası ile ilgili anayasal

güvence altına alınmış mali kuralları ve hukuki düzenlemeleri ise mali anayasa (fiscal constitution) olarak tanımlayabiliriz.

Mali anayasaların herhangi bir yasa ya da düzenlemeye göre değiştirilmesi veya kaldırılması daha zordur (örn; nitelikli çoğunluk şartı vb.). Karar alma birimlerinde yer alan aktörleri önceden belirlenmiş politikalar uygulamaya iterek nispeten daha öngörülebilir, istikrarlı ve disiplinli maliye politikası uygulanmasını hedefler. Başka bir deyişle de, iradi uygulamaların önüne geçerek daha uzun soluklu maliye politikası uygulamalarının önünü açar (Blöchliger ve Kantorowicz, 2015: 6-7).

Birbirinden farklı uygulama önerileri olmakla birlikte, mali anayasada sınırlandırılması düşünülen başlıca alanlar; vergiler, bütçe, borçlanma ve kamu harcamalarıdır. Literatürde bu konulara ilişkin sınırlandırmaların nasıl olması gerektiğine ilişkin pek çok mali anayasa önerisi mevcuttur (Buchanan ve Wagner, 1977; Brennan ve Buchanan, 1980; Friedman ve Friedman, 1980; Niskanen, 1992).

1.4. Mali Anayasa Düşüncesine Yön Veren İktisat Okulları

Literatürde mali anayasa düşüncesine yön veren başlıca üç farklı iktisat okulu olduğu söylenebilir. Bunlar; 1930-40'lı yıllarda Almanya'da W. Eucken ve F.Böhm'ün öncülüğünde kurulan Freiburg Okulu (Alman Ordo-Liberalizmi), 1960'lı yıllarda ABD'de James M. Buchanan ve G. Tullock'un öncülüğünde kurulan Virginia İktisat Okulu (Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi) ve 20. yüzyıl'ın başlarında Thorstein B. Veblen ve John R. Commons'ın öncülüğünde ABD'de ortaya çıkan ve zamanla gelişim göstererek ekonomik sistem içerisindeki kural ve kurumların önemine dikkat çeken bazı iktisat okullarını da kapsar hale gelen Kurumsal İktisat Okuludur. Bu iktisadi düşünce okulları ekonomide kural, kurum ve düzen kavramlarının üzerinde durmaktadır. Ekonomik yapının devlet tarafından oluşturulması, anayasal kurallar, kurumlar, politikalar vb. aracılığıyla devletin ekonomik sistem içerisinde düzenleyici rolüne dikkat çekmektedirler.

Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ele alındığı üzere, ABD, AB ve bazı AB üyesi ülkelerde mali anayasa niteliği taşıyan uygulamalar mevcuttur. Örneğin; ABD'nin bazı eyaletlerinde uygulanan ve değiştirilmesi nitelikli çoğunluk kuralına bağlanmış vergi ile harcamalara ilişkin mali kurallar, AB'de birlik bazında

uygulanan bütçe açığını ve kamu borçlanmasını kontrol altına almayı hedefleyen Maastricht kriterleri en bilinen uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.4.1. Freiburg Okulu (Alman Ordo-Liberalizmi)

Ordo-liberalizm, Alman Ordo-liberalizmi, Freiburg Okulu¹ ya da diğer bir adlandırmayla Freiburg İktisat ve Hukuk Okulu, 1930-40'lı yıllarda adını da aldığı Almanya'nın Freiburg Albert-Ludwigs Üniversitesinde kurulmuş bir iktisadi düşünce okuludur. Kurucuları ve en bilinen temsilcileri Walter Eucken, Franz Böhm, Hans Grossmann-Doerth ve Fritz W. Meyer'dir. Ordo-liberalizm adlandırmasının hem Eucken ve Böhm'ün ortak çıkarttıkları ORDO dergisinden² hem de piyasa ekonomisinde düzen anlayışına (Alm. Ordnung, Lat. Ordo) sahip olmasından kaynaklandığı düşünülebilir.

İlk yaptıkları çalışmalarda Tarihçi okulun rölativist yaklaşımına³ yoğun eleştirilerde bulunan okul mensupları, iktisadi meseleleri büyük bir bütünün küçük parçaları olarak değerlendirmenin önemini vurgulamışlardır. Zira onlara göre, her iktisadi mesele birbiriyle yakın ilişki içerisinde (Böhm v.d., 1989: 23). Freiburg Okulu mensupları evrimci rasyonalizm olarak da bilinen piyasaların kendiliğinden devlet müdahalesi olmaksızın dengeye geleceği görüşüne de katılmamaktadır. Buna karşıt görüş ise kurucu rasyonalizm olarak bilinmektedir ve ordo-liberal anlayış ile paraleldir (Aktan, 2019: 50-51).

1930'lu ve 1940'lı yıllarda Freiburg Okulu'nun ortaya çıktığı dönemde Almanya, hukukun üstünlüğünün göz ardı edildiği, çıkar ve baskı gruplarının egemenliğinin arttığı ve 1933 yılında da Nasyonal Sosyalist Alman İşçi Partisi'nin iktidara geldiği bir konjonktürü yaşamaktaydı (Barry, 1989: 201; Derya, 2019: 7). Her iktisat okulunun ortaya çıktığı dönemin ve ülkenin politik ve ekonomik konjonktüründen izler taşıması sıklıkla görülen bir durumdur. Freiburg Okulu'nun da ekonominin hukuk ile güvence altına alınması, çıkar grupları ve tekeller ile mücadele, temel hak ve özgürlükleri koruma altına alacak bir takım yasal ve

¹ “Freiburg Okulu” tanımlaması ilk olarak Alman literatüründe Hero Moeller tarafından kullanılmıştır ve bu tanım ile W. Eucken ve çevresindeki çalışma arkadaşları kastedilmiştir (Derya, 2019: 16).

² 1948'de yayın hayatına başlayan ve günümüzde hala yayınlanmakta olan bu dergi, uzun yıllar boyunca ordo-liberal iktisatçıların yayın organı olmuştur.

³ Rölativizm veya görecelilik, iktisat politikasında genel geçer doğrunun olmayacağı, içinde bulunulan zaman ve duruma göre politikaların değişmesi gerektiğini savunan yaklaşımdır.

kurumsal düzenlemelerin gerekli olması şeklindeki görüşlerinin, ortaya çıktıkları dönemin ve ülkenin sorunları ile yakından ilişkili oldukları düşünülebilir.

Adam Smith'in ilkelerini ortaya koyduğu ve Fizyokratlardan beri süre gelen klasik liberal anlayışta devletin ekonomiye müdahalesi oldukça sınırlandırılmış; diplomasi, güvenlik, yüksek verimli kamu harcamaları vb. haricinde devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiği düşünülmüştür. Zira, piyasalar görünmez el aracılığıyla dengeye gelebilmektedir. Bu sebeple, devletin aktif ekonomi politikaları vasıtasıyla müdahalelerde bulunması ne gerekli ne de faydalıdır. Freiburg Okulu mensupları ise klasik liberal düşünce akımının tersine, devletin serbest piyasa ekonomisine asla müdahale etmediği bir ekonomi politikası öngörmemektedir. Laissez-faire liberalizmden farklı olarak devletin piyasa ekonomisi sistemi içerisinde yürürlükte olacak yasal ve kurumsal altyapıyı kurması ve denetlemesi gerektiği savunulmaktadır. Bu yüzdendir ki, ordo-liberal ekonomi anlayışında “devlet tarafından oluşturulan düzen” anlayışı hakimdir. Bu nedenle devletin görevi, serbest piyasa sistemi içerisinde tam rekabeti sağlayacak yasal ve kurumsal düzenlemeleri organize etmektir (Erkan, 1990: 68). Yani iktisat politikasının görevi, “Adam Smith'in tanımladığı görünmez elin işleyebileceği koşulları yaratmaktır” (Vanberg, 1998: 174). Başka bir deyişle de “oyunun kurallarını” belirlemektir (Eucken, 1992: 81).

Freiburg Okulu'na mensup iktisatçılar bu müdahalenin niceliksel boyutlarının ne olması gerektiğine ilişkin liberal-sosyalist düşünce tartışmalarını da yersiz bulmaktadır. Eucken, bu düşünce ayrılığını “Büyük Çelişki” olarak adlandırmıştır ve bu görüşlerden birinin tercih edilmesinin ekonomik olayların analizinde yetersizliklere yol açacağını söylemiştir (Eucken, 1950: 41). Zira onlara göre tartışma bu müdahalenin niteliksel yönü üzerine olmalıdır ve bu tartışmada üçüncü yol mevcuttur (Böhm, 1937 ve Eucken, 1951 aktaran Derya, 2019: 33-34).

Devleti ekonomi oyununu yöneten hakeme benzeten okul mensupları, devletin ekonomik karar alma süreçlerine müdahale etmemesi gerektiğini başka bir deyişle devletin tarafsızlığını savunmuşlardır. Ayrıca, bu rol ile sınırlanmış olan devletin parlamento tarafından çok daha etkin şekilde denetlenebileceği de söylemişlerdir (Böhm, 1989: 57). Ancak, ekonomik ve politik gücün tek elde toplanmasının olumsuz sonuçlar doğurabileceği kaygısıyla da merkezi planlamaya karşı çıkmışlardır (Derya, 2016: 198). Örneğin hukukçu Franz Böhm, tekelleşmeye

yol açan en önemli unsurun mali kaynakların yetersizliği olduğu görüşünü reddederek asıl sebebin planlı ekonomi uygulamaları olduğunu söylemiştir (Böhm, 1982: 108).

Günümüzde ekonomi hakkında yapılan en genel-geçer tanım “kıt kaynaklarla sonsuz ihtiyaçların karşılanmasıdır”. Bu tanımdan hareketle, ekonominin başlıca ilgi alanlarının da kıt kaynakların sonsuz ihtiyaçlara optimal şekilde nasıl tahsis edileceği ve bu tahsisat sürecinde ortaya çıkan sorunlar olduğu söylenebilir. Eucken de benzer şekilde ekonomi bilimimin alanına giren -ve gündelik yaşam ile de bağlantılı- beş temel sorun tespit etmiştir. Bunlar; üretim araçlarının tahsisinin hangi kriterlere göre yapılacağı, tüketim mallarının dağılımı ile bu dağılımın niceliğinin ve niteliğinin boyutlarının ne olacağı, üretim ve tüketim arasındaki zaman uyumu ile mekân uyumunun nasıl sağlanacağı ve üretim sürecinde satın alınabilecek mal veya hizmet gibi girdilerin hangi kriterlere göre seçileceğidir (Eucken, 1950: 18-23).

Freiburg Okulu mensupları iyi işleyen piyasa ekonomisinin en önemli unsurlarını rekabet ve koordinasyon olarak görmüşlerdir (Böhm, 1982: 110). Devlet müdahalesi olmaksızın oluşan rekabet aksak olacağı için, devletin rekabet oluşturucu hukuki ve kurumsal altyapıyı oluşturması ve işlerlik kazandırması gerekliliğinden çalışmalarında sıkça bahsetmişlerdir. Öyle ki; Eucken’in 1942’de yayımlanan makalesinin adı “Ekonomik Anayasanın Temel İlkesi Olarak Rekabettir⁴” (Aktan, 2019: 51). Koordinasyon da Freiburg Okulu mensubu iktisatçıların -özellikle de Eucken’in- üzerinde durduğu bir kavramdır. Öyle ki, 1940’lı yılların ortalarında Alman ekonomisinin en temel sorununun koordinasyon eksikliği olduğunu söylemiştir (Eucken, 1989: 28).

Freiburg Okulu mensuplarının önemle üzerinde durduğu diğer konular da para ve maliye politikalarında kararlılık ve tekeller ile mücadeledir. Para ve maliye politikalarında kararlılığın önemini vurgulamış olmalarının sebebi sık politika değişikliklerinin beklentileri olumsuz yönde etkilemesi ve hedeflere ulaşmayı güçleştirmesidir. Tekellerin piyasa ekonomisi içerisindeki rekabetin ve işlerliğin önündeki engellerden olduğunu da düşünen okul mensupları, tekellilik ile mücadeleyi devletin temel görevlerinden biri olarak görmüştür. Onlara göre devlet,

⁴ Bkz.: Walter Eucken, “Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung”, **Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese**, Ed. Günter Schmolders, Theodor Beste, Berlin, Duncker & Humblot, 1942, s. 1-29.

tekellere ve çıkar gruplarına karşı koyabilecek kadar güçlü, fakat hukukun üstünlüğü ile de sınırlı olmalıdır (Kasper ve Streit, 1993: 12-13). Örneğin Eucken'in tekeller ile mücadele için önerisi bağımsız tekel gözlem dairesi kurulmasıdır (Vanberg, 1997 aktaran Derya, 2016: 95).

Freiburg İktisat Okulu gerek ortaya çıktığı dönemin sonunda gerek de ilerleyen yıllarda Batı Almanya'nın iktisadi ve sosyal politikalarına etki etmiş bir iktisat okulu olmuştur (Kasper ve Streit, 1993: 2). II. Dünya Savaşı'nın bittiği yıllardan 1960'lı yıllara kadar Almanya'nın savaş sonrası yeniden inşa sürecinde önemli rol üstlendiği söylenebilir (Grossekettler, 1994: 9). Ayrıca yapılan çalışmaların başlangıçtaki yankılarının zaman ilerledikçe kamu tercihi iktisadi, anayasal iktisat ve kurumsal iktisat gibi alanlarda yapılan çalışmaların çoğalmasıyla arttığını da söylemek mümkündür (Vanberg, 1998: 172; Tumlr, 1989: 126).

1.4.1.1. Ekonomik Düzen Teorisi ve Ekonomik Düzen

Politikası

Freiburg Okulu mensubu iktisatçıların öngördüğü devlet modelinin oluşturabilmesi için piyasa sisteminde ekonomik düzene ihtiyaç vardır. Okul mensupları çalışmalarında bu ekonomik düzenin teorik temellerinden (Ekonomik Düzen Teorisi) ve bu temellerin oluşturulması ve sürekli olabilmesi için gerekli politikalardan (Ekonomik Düzen Politikası) sıklıkla bahsetmişlerdir.

Ekonomik düzeni, “ekonomik birim ve bireylerin, karar davranış ve faaliyet alanlarının, genellikle uzun dönemli çevresel koşulları belirleyen her türlü temel kural, norm, ilke ve kurumlar bütünü” olarak tanımlamak mümkündür (Erkan, 1990: 46). Klasik liberal anlayışından ayrılan temel farklılıklardan biri de Freiburg Okulu mensubu iktisatçıların piyasaların kendiliğinden kusursuz işleyeceği görüşünü savunan doğal düzen anlayışına karşın sosyal düzen anlayışına sahip olmalarıdır. O yüzden ki; devlet, piyasaların tam rekabeti sağlaması için gerekli yasal ve kurumsal gereklilikleri (ekonomik düzen politikası) yerine getirmelidir (Erkan, 1987: 108). Düzenlerin karşılıklı bağımlılığı düşüncesinden hareketle, toplumsal düzen politikasının ayrılmaz parçası olarak ekonomik düzen görülmüştür (Eucken, 1989: 33).

Ekonomik düzen teorisine göre; farklı ekonomik sistemlerin oluşmasındaki ana etken, düzen oluşturuıcı elemanların⁵ alabileceği farklı biçimlerdir. Örneğin Eucken, ekonomik düzen içerisindeki planlamanın nasıl yapılacağı ayırımını temel olarak, merkezi olmayan planlama biçimlerini piyasa ekonomisi, merkezi planlama biçimlerini de merkezden yönetimli ekonomi olarak nitelendirmiş ve ayırmıştır (Erkan, 1987: 15-16).

Ekonomik düzen politikası ise, “arzulanan ekonomik düzeni gerçekleştirmeye veya var olan ekonomik düzeni koruyup geliştirmeye yönelik ekonomi politikası uğraşlarını kapsamaktadır. Ekonomik düzen politikasının amacı, ekonomiyi bir sistem ve düzen bütünlüğü içinde tutmak ve ekonominin temellerini oluşturan ana ilkelere geçerlilik ve işlerlik kazandırmaktır” (Erkan, 1990: 65). Literatürde ekonomiyi düzenleme politikası olarak da adlandırılmış bu kavram kısaca “birbirine bağlı parçaların oluşturduğu düzen” olarak da tanımlanmıştır (Barry, 1989: 208).

Ekonomik düzen politikası olarak adlandırılan bu organizasyon fikrinin kurulabilmesi ve işleyebilmesi için gerekli ilkeler Eucken tarafından ortaya atılmıştır. Bu ilkeler ekonomik düzenin kurulmasına ilişkin yedi ilke (yaratıcı ilkeler) ve işlerliğini devam ettirebilmesine ilişkin dört ilkedir (düzenleyici ilkeler).

Yaratıcı ilkeler; tam rekabet, parasal istikrar, dışa açık piyasa, özel mülkiyet, sözleşme serbestisi, ekonomi politikalarında istikrar ve özel birimlerin faaliyetlerinden tam sorumlu olmalarıdır. Düzenleyici ilkeler ise; tekel denetimi, devletin gelir dağılımında adaleti gözetici maliye politikaları uygulaması, emek gücünün korunması ve asgari ücret uygulamasıdır (Kasper ve Streit, 1993: 11).

Eucken’in yaratıcı ve düzenleyici ilkelerine bazı eklemeler yapılabilir. Bunları “potansiyel ek ilkeler” ve “devletin kendisine ilişkin ilkeler” olarak ayıran Grossektler’e göre bu ilkeler şu şekilde sıralanabilir:

- a) Potansiyel ek ilkeler: yasama, yürütme, yargı ve rekabet düzeninin entegrasyonu, kapasite kullanım oranlarında aşırı dalgalanmaları

⁵ Ekonomik düzen teorisine göre diğer düzen oluşturuıcı elemanlar şunlardır; ekonomik koordinasyon, temel öncelik (sub-ordinasyon), plan yapıcılar, mülkiyet biçimi, piyasa ve fiyat oluşum biçimi, girişimci tipi, ekonomik sonuçları değerlendirme şekli, para ve mali düzen (Erkan, 1987: 22).

engelleyebilecek makro ekonomik tedbirler, ülkenin kendi kendine yetebilmesini sağlayacak yardımları desteklemek

- b) Devletin kendisine ilişkin ilkeler: Baskı gruplarının gücünü sınırlama, ekonomik yapıyı şekillendirmeye yönelik politikaların gündelik politikaların önünde olması ve hizmette yerellik kurallarının göz önünde bulundurulması (Eucken, 1990 aktaran Grosseckttler, 1994: 16-19).

Yaratıcı ve düzenleyici ilkeler olmaksızın, piyasaların işlerlik kazanması ve tam rekabeti sağlaması mümkün değildir. Bu durum literatürde “Freiburg Çıkmazı” olarak isimlendirilmiştir (Rieter ve Schmolz, 1993: 103-104).

Eucken ve arkadaşlarının ileri sürdüğü ekonomik düzen anlayışı Alfred Müller-Armack, Walter Adolf Johr, William Röpke ve Alexander Rüstow gibi yazarlar tarafından daha da geliştirilerek “Sosyal Piyasa Ekonomisi”⁶ görüşü ortaya atılmıştır. Sosyal piyasa ekonomisi; rekabeti, girişim özgürlüğünü ve toplumsal ilerlemeyi birleştirmeyi hedefleyen, devlet tarafından hazırlanmış, küresel piyasa modelidir (Armack, 1989: 83). Bu görüşün de temel amacı piyasa sistemi içerisinde ekonomik düzen oluşturmaktır.

Bu düzenin oluşturulabilmesi için devlet tarafından yerine getirilmesi gereken görev ve fonksiyonları şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin çerçevesini, başka bir deyişle Ekonomik Anayasayı oluşturmak
- Ödemeler dengesini sağlamak yoluyla kamu borcunu azaltmak ya da kaynak yaratmak
- Gelir ve servet bölüşümünde adaletsizliği azaltıcı politikalar izlemek (Toplumsal tüm kesimlerini sosyal güvenlik şemsiyesi altında toplamak gibi)
- Kamu yönetiminde verimliliği, demokrasiyi ve meşruiyeti sağlamak. Bu sayede devlet çıkar gruplarının faaliyetlerini denetleyebilen bir devlet modeli

⁶ Bu kavram literatürde ilk defa 1946’da Alfred Müller-Armack tarafından “Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft” (Ekonominin Yönetimi ve Piyasa Ekonomisi) adlı çalışmada kullanılmıştır (Kruip, 2010: 15).

oluşturabilecek ve iktisadi kalkınma ile kaynak tahsisinde etkinlik gibi fonksiyonlar da yerine getirilebilecektir (Kruip, 2010: 16-17; Aktan, 2019: 65).

1.4.1.2. Ekonomik Anayasa Görüşü

Freiburg Okulu mensuplarının ekonomik düzenin kurulması ve işlerlik kazandırılması için gerekli gördüğü yasal ve kurumsal düzenlemelerin en önemli ayağı ekonomik anayasa oluşturulması, başka bir deyişle ekonomik düzenin anayasal güvence altına alınmasıdır. Örneğin Franz Böhm'e göre, yozlaşmanın önüne geçmek için ekonomik düzene, ekonomik düzen için rekabete, rekabet için de ekonominin hukuk ile teminat altına alınması gerekmektedir. (Böhm, 1937 aktaran Derya, 2019: 18). Benzer şekilde tekel ve kartelleri piyasa ekonomisini sömüren unsurlar olarak gören Böhm bu unsurlar ile mücadelede yasal-kurumsal düzenlemelerin ekonomik anayasa ile güvence altına alınmasının en etkin yol olacağını vurgulamıştır (Böhm, 1982: 108; Böhm, 1989: 55).

Ekonomik anayasa, “ekonomik birim ve kurumların, karar, davranış ve faaliyet alanlarını belirleyen hukuksal ve geleneksel norm ve kurallar bütünü” olarak tanımlanabilir. Bu tanımda vurgulanan nokta, ekonomik anayasanın yalnızca yazılı hukuk kural ve normlarını kapsamadığı, bunun yanı sıra geleneklere dayalı sosyal normların da ekonomik anayasa tanımına dahil olduğudur (Erkan, 1987: 25-26).

Ekonomik düzenin inşasında öngörülen yasal ve kurumsal altyapının anayasal ya da yasal normlar ile oluşturulması olarak da tanımlanabilecek olan ekonomik anayasa, yalnızca makro ekonomik düzenlemeler bütünü olarak düşünülmemelidir. Bunun yanı sıra, ayrı ayrı alanlarda uygulanabilecek mikro ekonomik düzenlemeler de (borçlar hukuku, icra hukuku ve iş hukuku vb.) ekonomik anayasanın bir parçasını oluşturabilir (Böhm v.d., 1989: 24). Öyle ki; ekonomik sistemde düzen politikası kurmanın temel aracı ekonomik anayasadır. Erkan'a (1990: 184-198; 1987: 74) göre, ekonomik anayasalar ekonomik düzenin hukuki boyutunu oluşturmaktadır. Ekonomik anayasalar üretim, piyasa, parasal ve mali alanlar ile sosyal politika ve sosyal güvenlik alanını kapsayan çok ayaklı bir yapıdır ve her ayak bir takım hukuki düzenlemeler gerektirmektedir. Bahsedilen ekonomik anayasayı oluşturan unsurlar ve gerekli hukuki düzenlemeler aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:

Tablo 1.1: Freiburg Okulu’nda Ekonomik Anayasa ve Unsurları

EKONOMİK ANAYASA	I. Üretimin Hukuki Düzenini Belirleyen Yasalar a. Mülkiyet hukukuna ilişkin yasalar b. İşletme organizasyonuna ilişkin yasalar c. İşyeri örgütlenme düzenine ilişkin yasalar d. İşgücü ve işçi sağlığını düzenlemeye ilişkin yasalar
	II. Piyasa Düzenini Belirleyen Yasalar a. Piyasalara giriş ve çıkışı belirlemeye ilişkin yasalar b. Fiyat oluşum sürecini belirlemeye ilişkin yasalar c. Rekabeti düzenlemeye ilişkin yasalar
	III. Parasal Anayasa a. Para arzını belirlemeye ilişkin yasalar b. Dış dünya ile olan parasal ilişkileri düzenleyen yasalar
	IV. Mali Anayasa a. Bütçe düzenine ilişkin yasalar b. Vergi düzenine ilişkin yasalar
	V. Sosyal Politika ve Sosyal Güvenlik Düzenini Belirleyen Yasalar

Kaynak: Hüsnü Erkan, **Ekonomi Politikasının Temelleri**, Yenilenmiş 2. bs., İzmir, Aydın Kitapevi, 1990, s. 184-198; Hüsnü Erkan, **Sosyal Piyasa Ekonomisi: Ekonomik Sistem ve Piyasa Ekonomisine İşlerlik Kazandırılması**, İzmir, Silm Ofset, 1987, s. 74.

1.4.2. Virginia İktisat Okulu (Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi)

Virginia İktisat Okulu, 1960’lı yılların başlarında ABD’de James M. Buchanan ve Gordon Tullock’un öncülüğünde kurulan, kamusal karar alma süreçlerine ilişkin ekonomik analizler geliştiren bir politik iktisat okuludur. Okulun önde gelen diğer temsilcileri arasında Geoffrey Brennan, Dennis C. Mueller, Robert D. Tollison, Richard E. Wagner ve Peter Bernholz sayılabilir.

Virginia İktisat Okulu adlandırması, okulun kurucusu olan James M. Buchanan'ın akademik hayatının önemli kısmını ABD'nin Virginia eyaletindeki çeşitli üniversitelerde geçirmiş olmasından gelmektedir. Söz gelimi, 1956-1968 arasında Virginia Üniversitesi'nde çalışan Buchanan, 1957 yılında Warren Nutter ile Thomas Jefferson Politik İktisat Araştırma Merkezi'ni kurmuştur. 1969-1983 yıllarında ise Virginia Politeknik Enstitüsü ve Devlet Üniversitesi bünyesinde akademik hayatını sürdürürken de Gordon Tullock ve Charles Goetz ile kurmuş oldukları Kamu Tercihi Araştırma Merkezi bünyesinde çalışmalarını sürdürmüştür. Bu merkez 1982 yılında George Mason Üniversitesi'ne taşınmış ve Buchanan da akademik hayatını 1983-2007 yılları arasında bu üniversitede geçirmiştir (Aktan, 2019: 18-19). Bu dönemde “karar alma süreçlerinde sözleşmeci ve anayasal bir temel geliştirdiği için” 1986 yılında Nobel Ekonomi Ödülü'ne layık görülmüştür (NobelPrize.org, t.y.).

Virginia İktisat Okulu'nun ilk ortaya çıktığı yıllarda başlıca yayın organları; Public Choice ve Constitutional Political Economy dergileri olmuştur. Günümüzde ise okula en önemli katkıları sağlayan yayın organları arasında American Economic Review, Quarterly Journal of Economics, Journal of Political Economy dergileri sayılabilir (Voigt, 2020: 2).

Virginia İktisat Okulu öğretisinin içerisinde Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat Teorisi olmak üzere iki inceleme alanı barındırdığı söylenebilir. Kamu Tercihi ve Anayasal iktisat teorileri içerisinde hukuk, iktisat ve siyaset bilimlerinden ortak paydalar barındıran interdisipliner çalışma alanlarıdır. Bu teoriler aynı metodolojiye, varsayımlara ve temellere dayanmaktadır. Ancak temel ayrım kamu tercihi teorisi ekonomide ve bilhassa kamu kesiminde yaşanan sorunların neler olduğunu tespit etmeye çalışırken, anayasal iktisat teorisi bu sorunların çözümü için uygulanabilir öneriler geliştirmektedir. Örneğin; kamu tercihi teorisi politikacıların tekrar seçilebilmek için popülist seçim ekonomisi politikaları uygulayacağını böylece bütçede savurganlığa ve israfa yol açılacağını savunmaktadır. Anayasal iktisat teorisi ise azami bütçe açığını belirleyen yüzdelik bir oranı anayasal kural haline getirmeyi önermektedir.

1.4.2.1. Kamu Tercih Teorisi: Tanımı ve Kapsamı

Kamu tercihini “piyasa dışı karar alma sürecinin ekonomik incelemesi” ya da daha kısa ifadeyle “iktisadın siyaset bilimine uygulanması” olarak tanımlamak mümkündür (Mueller, 1976: 395). Ekolün kurucusu James M. Buchanan ise kamu tercihini “iktisat teorisinin araç ve yöntemlerinin siyaset bilimine ve kamu ekonomisine uygulanması” olarak tanımlamıştır (Buchanan, 1991a: 61). Öyle ki, kamu tercihi teorisi bu araç ve yöntemleri kullanarak hem siyaset bilimini açıklamayı hem de siyasal sorunlara ilişkin çözüm önerileri sunmayı ve geliştirmeyi amaçlamaktadır (Vanberg, 2020: 3).

Kamu tercihi teorisinin ilk izlerini 19. yüzyıl İtalyan iktisatçıların yaptığı çalışmalarda görmek mümkündür. Dönemin önemli liberal iktisatçılarından olan Maffeo Pantaleoni, Antonio de Viti de Marco ve Ugo Mazzola’nın kamu maliyesine ilişkin yapmış oldukları çalışmalar kamu tercihi teorisinin şekillenmesinde etkili olmuştur. Bu çalışmaların özel ekonominin kamu kesimini göz ardı ederek, kamu kesiminin de politik birimleri göz ardı ederek analiz edilmesinin güçlüğünü ortaya koyduğu söylenebilir (Kirmanoğlu, 2017: 239)⁷.

Kamusal seçim teorisinin oluşmasında etkisi olan bir diğer isim ise İsveçli iktisatçı Knut Wicksell’dir. Wicksell 1896 yılında yazdığı Maliye Teorisi Araştırmaları isimli teziyle kamu teorisinin üç temel varsayımını ileri sürmüştür (Buchanan, 1987: 243). Teoriye öncülük eden bir diğer iktisatçı ise Duncan Black’tir. Black’in teoriye getirdiği en önemli yenilik, politik sorunların çözümünde ekonomik araçların kullanılmasına ilişkin önerileridir. Ayrıca, Black siyaset biliminin sorunlarına ekonomi biliminin araç ve yöntemleriyle çözüm önerileri sunduğu için modern kamu tercihi teorisinin babası olarak adlandırılmıştır (Tullock, 2016: 1-2).

Kamu tercihinin ayrı bir disiplin olarak ortaya çıkışı ise 1940-50’li yıllara dayanmaktadır. Teorinin doğmasına yol açan sebeplerden ilki II. Dünya Savaşı sonrası kamu kesiminin ekonomi içerisindeki payının giderek artmasıdır. Öyle ki; ABD’de 1946-1974 arası GSMH’ye oranla kamu harcamalarının payı %13’ten

⁷ Kamu maliyesinde İtalyan geleneği hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz.: James M. Buchanan, “La Scienza Delle Finanze” Maliye Teorisinde İtalyan Geleneği”, **Maliye Teorisi ve Politik İktisat: James M. Buchanan’dan Seçilmiş Makaleler**, Çev. Arif Nemli, Yenal Öncel, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1966, s. 21-66.

%22'ye, kamu gelirlerinin payı %28'den %40'a yükselmiştir. Diğer sebep ise, bu yıllarda iktisatçıların sosyal refah fonksiyonunun hesaplanmasına ilişkin yapmış oldukları çalışmalardır. Bu çalışmaların başlıca olanları Bergson (1938), Black (1948) ve Arrow (1951)'a aittir (Savaş, 2000: 1009).

Bergson (1938) çalışmasında, toplumsal tercihleri yansıtan bir sosyal refah fonksiyonu geliştirmiştir. Bireysel tercihlerin sıralanması ile oluşturulan bu fonksiyon ilerleyen dönemde Paul A. Samuelson tarafından geliştirilmiş ve literatüre Bergson-Samuelson tipi sosyal refah fonksiyonu olarak geçmiştir (Savaş, 2000: 1010).

Black (1948) çalışmasında, oy çoğunluğu kuralının geçerli olduğu tek zirveli oylama metodunda alınacak kararın ortanca (medyan) seçmenin görüşlerini yansıttığını ileri sürmüştür. Örneğin; 3 farklı görüşün ve her biri farklı görüşe sahip 3 kişinin (komite) olduğu karar alma sürecinde -oy çoğunluğu sağlanamadığından- tercih önceliğine göre karar alınacaktır. Dolayısıyla uç görüşler elenecek ve ortanca seçmenin görüşü ön plana çıkacaktır (Onur, 2001: 51-52).

Arrow (1951) çalışmasında, bireysel tercihlerin eksiksiz şekilde toplumsal tercihe dönüşmesini sağlayabilecek oylama kuralının ancak seçmen tercihlerini kısıtlamak ya da diktatörlük uygulamak ile mümkün olabileceğini ileri sürmüştür (Gruber, 2016: 251). Arrow'un İmkânsızlık Teoremi ya da Arrow Paradoksu olarak bilinen bu teoreme göre; bireysel tercihleri eksiksiz olarak yansıtan sosyal refah fonksiyonu bazı koşulları sağlamalıdır⁸ ancak bu koşulların tamamıyla ve aynı anda gerçekleşmesi mümkün değildir (Susam, 2019: 142-143).

Kamu tercihi teorisi, neo-klasik iktisat ve refah iktisadının ileri sürdüğü bazı görüşleri reddetmektedir. Bunlardan başlıca olanları hayırhah devlet anlayışı, görünmez el fikri ve piyasa aksaklığıdır. Söz gelimi, kamu tercihi teorisine göre devlet kendi hedef fonksiyonlarını maksimize etmeye çalışan birimlerden kuruludur. Kamu kesiminin arz ve talep yanı olan bu birimlerin arz yanında oylarını maksimize etmek isteyen politikacılar ile bütçe ve etki alanlarını maksimize etmek isteyen bürokratlar bulunurken, talep yanında ise fayda maksimizasyonu hedefleyen seçmenler ile rant maksimizasyonu hedefleyen çıkar ve baskı grupları

⁸ Bu koşullar; rasyonellik, pareto prensibi, diktatörlüğün olmayışı, ilgisiz alternatiflerin bağımsızlığı ve sınırsız alandır.

bulunmaktadır. A. Smith'in ileri sürdüğü görünmez el fikrinin de kamu ekonomisinde karşılığı yoktur, dolayısıyla devlet hukuki ve kurumsal yapıyı inşa etmelidir (Kirmanoğlu, 2017: 238-240)

Benzer şekilde, kamu tercihi teorisyenleri, kamu ekonomisinin piyasa başarısızlıkları teorisine karşın da devletin başarısızlığı teorisini geliştirmişlerdir (Buchanan, 1991a: 59).

Kamu tercihi teorisini inceleme alanları bakımından pozitif ve normatif kamu tercihi teorisi olarak ayırmak mümkündür. Pozitif kamu tercihi teorisi; politik kurum ve kuralların yapısını, seçim süreçlerini, seçmen davranışlarını, oylama kurallarını, bürokrasi teorisini, çıkar ve baskı gruplarının davranışlarını vb. inceler. Örneğin; Downs (1957)'un temsili demokrasiye, Tullock (1959)'un oy ticaretine ve Olson (1965)'un çıkar gruplarına ilişkin çalışmaları pozitif kamu tercihi teorisinin inceleme alanına giren çalışmalardır (Caporaso ve Levine, 1992: 138-139).

Normatif kamu tercihi teorisi ise, pozitif kamu tercihi teorisinin inceleme alanına giren konular ile ilgili uygulanabilir öneriler sunmayı amaçlamaktadır. Örneğin; kamusal karar alma süreçlerinin en verimli nasıl işletileceği, bireysel tercihleri en doğru ifade eden oylama kuralının ne olduğu, siyasal sistemin inşaa sürecinde kurumsal düzenlemelerin nasıl olması gerektiği gibi konular normatif kamu tercihi teorisinin inceleme alanına girmektedir (Caporaso ve Levine, 1992: 135-138).

1.4.2.2. Kamu Tercihi Teorisinin Temel İlkeleri

Kamu tercihi teorisinin yukarıda bahsettiğimiz görüşleri üç temel ilke çerçevesinde açıklanmaktadır. Bu ilkeler; teorinin analiz metodunun bireyci olması ve ilgi alanına giren birimlerinin bireyler olması (metodolojik bireycilik ilkesi), bu bireylerin karar alma süreçlerinde rasyonel davranması ve çıkarlarını maksimize etme peşinde koşmaları (rasyonalite ve maximand ilkesi) ile kendi çıkarları peşinde koşan aktörler arasında politik bir değiş-tokuş olmasıdır (politik mübadele ilkesi).

1.4.2.2.1. Metodolojik Bireycilik

Bireycilik; bireyin faydasını toplumsal faydanın üzerinde görme felsefesinin yanı sıra bireyi karar alma sürecinin temel birimi olarak kabul eden analiz metodudur. Öyle ki; bireyci anlayışa göre karar alma süreçlerinin sonunda ortaya

ıkan kararlar bireysel tercihlerin neticesidir. Kamu tercihi teorisi de bireyi kamusal karar alma sürecinin en temel birimi olarak kabul etmesi sebebiyle bireyci metodolojiye sahiptir (Savaş, 2007: 33). Söz gelimi Buchanan’a göre ‘‘kamu tercihi teorisi, ekonomi teorisi gibi metodolojik olarak bireyseldir. Temel birimler; partiler, eyaletler ya da milletler gibi organik birimlerden ziyade seçimde bulunan, eylem ve davranış motiflerine sahip kişilerdir.’’Bu anlamda kamu tercihi teorisini ‘‘politikanın bir bireysel teorisi’’ olarak nitelendirilmiştir (Buchanan, 1991a: 62).

Kamu tercihi teorisinin metodolojik anlayışı ile devlet ve birey arasındaki ilişkiler farklılaşmıştır. Devlet artık bireylerin ortak amaç ve menfaatleri doğrultusunda oluşturdukları bir aygıt olarak değerlendirilmiştir. Devlet aygıtını ve ona bağlı kurumları bireylerden ve birey tercihlerinden bağımsız karar alma mercii olarak görme anlayışı değişmiştir (Aktan, 2019: 19-20).

1.4.2.2.2. Rasyonalite ve Maximand İlkesi

Kamu tercihi teorisi metodolojik olarak bireyci anlayışa sahip olmasının yanı sıra, bireylerin rasyonel ve tutarlı tercihlere sahip olduklarını da ileri sürmektedir. Davranışsal simetri olarak adlandırılan bu grre göre; tıpkı piyasa ekonomisinde olduğu gibi kamu ekonomisinde de homo-economicus görüşü geçerlidir. Nasıl piyasa ekonomisinde üreticiler kar maksimizasyonu, tüketiciler de fayda maksimizasyonu elde etmeye uğraşıyorsa, benzer şekilde kamu ekonomisinin tarafları da kendi çıkarlarını maksimize etmeye uğraşmaktadır. Maximand ilkesi olarak adlandırılan bu anlayışta;

-Seçmenler, kendilerine en fazla ve en iyi şekilde ekonomik hizmet sunabilecek olan siyasi partiden yana oylarını kullanarak fayda maksimizasyonu,

-Siyasal partiler, seçmenlerin kendilerine en çok oy vermesini sağlayacak ve böylece yeniden seçilmesini garantileyecek ekonomi politikaları uygulayarak oy maksimizasyonu,

-Bürokratlar, gelirlerini, prestijlerini ve büro büyüklüklerini korumayı ve güçlendirmeyi hedefleyerek bütçe maksimizasyonu,

-Baskı ve çıkar grupları ise kamu kesimine ilişkin alınan kararların kendi mensuplarının lehlerine olması için lobi faaliyetlerinde bulunarak rant maksimizasyonu elde etmeye çalışırlar. Bu sebeple kamu tercihi teorisine göre kamu

kesiminde oluşacak sorunları (örn; popülizm, adam kayırmacılığı, hizmet kayırmacılığı vb.) engellemek için devletin ekonomik faaliyetlerindeki yetkilerinin anayasal kurallar aracılığıyla sınırlandırılması gerekmektedir (Candela, 2018: 2).

1.4.2.2.3. Politik Mübadele (Catallaxy) İlkesi

Politik mübadele (catallaxy⁹) ilkesine göre ise yukarıda bahsettiğimiz kamusal karar alma sürecinde yer alan aktörler arasında bir mübadele (değiş-tokuş/trampa) bulunmaktadır. Piyasa ekonomisinde üreticiler tarafından sunulan mal ve hizmetlere karşılık, tüketicilerin ödediği bedel (fiyat) nasıl bir iktisadi mübadele ise, benzer şekilde kamu ekonomisinde de politik mübadele söz konusudur. Seçmenler ile çıkar ve baskı gruplarının verdikleri oylar siyasal iktidar ile bürokrasiden aldıkları hizmetler ile mübadele edilmektedir.

Başka bir deyişle, kamu tercihi teorisi politikayı bütün aktörlerin kişisel çıkarlarını gözettiği karmaşık bir mübadele süreci olarak tanımlamaktadır. Bu mübadelenin piyasa ekonomisi tabiriyle optimaliteyi sağlayabilmesinin yolu ise yasal ve kurumsal sistemin devlet tarafından inşa edilmesidir. Anayasalarda yer alan iktisadi ve mali hükümler (yani mali anayasa) aracılığıyla karar alıcı birimlerin yetki alanları kısıtlanmalıdır (Savaş, 2007: 38).

1.4.2.3. Anayasal İktisat Teorisi

Anayasal iktisat teorisi devletin iktisadi alandaki faaliyetlerinin anayasal kurallar ve kurumlar ile sınırlandırılmasını öngören bir iktisat anlayışıdır. Teorinin felsefi kolu sosyal sözleşme anlayışına, teorik kolu ise kamu tercihi teorisine uzanmaktadır. Teorinin kurucusu Buchanan anayasal iktisat anlayışını şu cümleler ile tanımlamıştır:

“Anayasal iktisat analizi ... ekonomik ve politik birimlerin tercihlerini ve faaliyetlerini sınırlayan alternatif yasal, kurumsal ve anayasal kural kümelerini... açıklamaya çalışır...Anayasal iktisat, sınırlamalar içerisindeki tercihlere karşın, sınırlamaların tercihini inceler” (Buchanan, 1991b: 134-135).

⁹ F. A. von Hayek tarafından geliştirilen ve eski Yunanca kökenli bir kelime olan catallaxy kavramı; piyasaların kendiliğinden ürettiği ve pek çok sayıda bireyin ekonomik faaliyetlerinin karşılıklı uyumu sayesinde oluşmuş düzen anlamına gelmektedir (Hayek, 1982: 108-109).

Virginia İktisat Okulu teorisyenlerinin yürüttüğü ve genel konsepti devletin ekonomik alanlarındaki güç ve yetkilerinin birtakım normlar ile sınırlandırılması gerektiğine ilişkin çalışmalar her ne kadar 1960'lı yıllara kadar gitse de¹⁰, “anayasal iktisat” terimi ilk kez 1982 yılında Richard McKenzie’nin öncülüğünde Heritage Foundation adlı düşünce kuruluşu tarafından ABD’de düzenlenen aynı isimli konferansta kullanılmıştır (Aktan, 2019: 351).

Buchanan’ın ortaya koyduğu anayasal iktisat düşüncesinde devlete yüklediği görev bireylerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve her bir bireyin refahını artıracak – böylece toplumsal refah artacaktır – mal ve hizmetler sunmaktır. Buna karşın devletin de bireylerin özgürlük alanlarını daraltamaması ve çıkarlarına aykırı faaliyetlerde bulunamaması için anayasal kurallarla sınırlandırılması gereklidir. Bu sayede ne toplum anarşi durumuna gelecek, ne de devlet Leviathan devlet haline gelecektir (Holcombe, 2020: 371-372).

Anayasal iktisat teorisi, kamu tercihi teorisinin üzerine inşa edilmiş bir teori olması sebebiyle; aynı felsefi temellere, metodolojiye ve varsayımlara dayanmaktadır. Anayasal iktisat teorisi de tıpkı kamu tercihi teorisi gibi sosyal sözleşmecî bir anlayışa sahiptir. Teoriye göre toplumun bir arada yaşamasını temin edecek norm ve kurallar sosyal sözleşme teorisi çerçevesinde belirlenmelidir. Bunun yanı sıra, toplumun hukuki ve kurumsal yapısı anayasalar aracılığıyla belirlenecek olup, bu anayasalar toplumdaki bireylerin gayretleri ile şekillenecektir. Literatürde Sözleşmecî Anayasacılık ve buna bağlı olarak Yapıcı Rasyonalizm olarak isimlendirilen bu görüş, Evrimci Rasyonalizm görüşünün tam karşıtıdır. Evrimci rasyonalizm görüşüne göre ise toplumun hukuki ve kurumsal yapısını belirleyen unsurlar kendiliğinden, herhangi bir dış faktöre bağlı olmaksızın şekillenmektedir (Yereli, 2012: 50).

Geleneksek iktisat teorisi kuralları sabit ve dışsal değişkenler olarak kabul ederek “kurallar içerisindeki seçimler” hakkında analiz yapmaktadır. Anayasal iktisat teorisi ise daha geniş bir perspektiften bakarak “kuralların seçimini” analiz eder. Bu bağlamda anayasal iktisat teorisini inceleme konularına göre pozitif ve normatif anayasal iktisat teorisi olarak ayırmak mümkündür. Pozitif anayasal iktisat

¹⁰ Anayasal iktisat teorisinin temeli Buchanan ve Tullock (1962) “The Calculus of Consent” (Uzlaşmanın Matematiği) adlı çalışmaya dayanmaktadır.

teorisi; var olan anayasal kural ve kurumların oluşumunu, değişimini ve ekonomi üzerinde etkilerini incelemektedir. Normatif anayasal iktisat teorisi ise; sosyal sözleşme teorisi felsefesinden hareketle, en ideal anayasal kural ve kurumların nasıl olabileceği ile ilgilenir (Voigt, 2011: 205-206).

Anayasal iktisat teorisi bu mali kuralların ve kurumların anayasal normlar ile güvence altına alınarak, ekonomik anayasa oluşturulması gerektiğini savunmaktadır. Böylece devletin ekonomi alanındaki yetkileri sınırlandırılacak, politik karar alma sürecinde yaşanan sorunların önüne geçilebilecektir. Anayasal iktisat teorisyenlerinin önerdiği ekonomik anayasa başlıca aşağıdaki konular ile ilgili yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerekli olduğuna vurgu yapmaktadır;

Tablo 1.2: Anayasal İktisat Okulunda Ekonomik Anayasanın Genel Çerçevesi

EKONOMİK ANAYASA	I. Mali Anayasa a. Kamu mallarına ilişkin düzenlemeler (Devletin ekonomideki rolüne belirleyen genel düzenlemeler) b. Kamu harcamalarına ilişkin düzenlemeler c. Kamu gelirlerine (vergi ve borçlanma) ilişkin düzenlemeler d. Bütçe denkliliğine ilişkin düzenlemeler e. Yerel ve merkezi yönetim arası bölüşüme ilişkin düzenlemeler
	II. Parasal Anayasa a. Para sistemini belirleyen genel düzenlemeler b. Para arzının artırılmasına ilişkin düzenlemeler
	III. Dış Ticaret Anayasası a. Uluslararası ekonomik ilişkileri belirleyen genel düzenlemeler b. Dış ticaret serbestisine ilişkin düzenlemeler c. Döviz kuru rejimine ilişkin düzenlemeler
	IV. Yasal-Kurumsal Serbestleşme ve Rekabet Anayasası a. Devletin ekonomiye doğrudan müdahalelerin kaldırılması veya azaltılmasına ilişkin düzenlemeler b. Ekonomide rekabeti artırmaya ilişkin düzenlemeler c. Haksız rekabeti önlemeye ilişkin düzenlemeler
	V. Gelir Dağılımı Anayasası a. Gelir ve servet dağılımında adaleti artırmaya ilişkin düzenlemeler
	VI. Sosyal Güvenlik Anayasası a. Sosyal güvenlik sisteminin yapısını belirleyen genel düzenlemeler

Kaynak: Coşkun Can Aktan, **Anayasal İktisat**, Ankara, Siyasal Kitapevi, 2002, s. 22.

Tablo 1.2’de görüldüğü üzere anayasal iktisat teorisinin ileri sürdüğü ekonomik anayasa önerisinin en önemli parçası mali alanda uygulanacak anayasal düzenlemeler, başka bir deyişle mali anayasadır. Mali anayasanın içerisinde özetle şu konulara ilişkin yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılması öngörülmektedir (Aktan, 2002: 22-24);

a. Kamu mallarına ilişkin düzenlemeler; Devletin ekonomideki rolünün ne olması gerektiğine ilişkin düzenlemeler içermektedir. Örneğin; devletin yalnızca adalet, ulusal savunma vb. gibi tam kamusal malları üretmekle yetinen minimal devlet mi, yoksa eğitim ve sağlık gibi yarı kamusal malların da sunumuna ve/veya finansmanına dahil olan bir devlet anlayışına mı sahip olduğuna ilişkin genel düzenlemeler yer almalıdır. Kamu mallarına ilişkin düzenlemeler, kamu kesiminin hem gelir hem de harcama ihtiyacını artıracak ya da azaltacak için kamu harcamaları ve kamu gelirlerine ilişkin düzenlemeler ile yakından ilişkilidir.

b. Kamu harcamalarına ilişkin düzenlemeler; Kamu tercihi ve anayasal iktisat teorisyenleri, devletin yapmış olduğu harcamaların anayasal normlarla sınırlandırılmamasının israf ve savurganlığa yol açacağını ileri sürmektedir. Bu sebeple kamu harcamalarının her yıl GSMH’nin artış oranı kadar ya da belirlenecek bir miktar kadar artırılabilmesine yönelik düzenlemeler önerilmiştir.

c. Kamu gelirlerine (vergi ve borçlanma) ilişkin düzenlemeler; Bilindiği üzere kamunun finansman temini için başvurduğu kaynaklar vergi ve benzeri gelirler¹¹, kamu borçlanması ve emisyonudur. Mali anayasada vergilere ve kamu borçlanmasına ilişkin anayasal sınırlar konulması öngörülmektedir. Örneğin; vergilerin düz oranlı mı, artan oranlı mı uygulanacağı, vergi konusuna ve oranına ilişkin çeşitli düzenlemelerin mali anayasada yer alması önerilmiştir.

d. Bütçe denkliliğine ilişkin düzenlemeler; Kamu tercihi ve anayasal iktisat teorisyenleri Keynes’in devri bütçe anlayışını kronik bütçe açıklarına sebep olduğunu söyleyerek eleştirmişlerdir. Klasik maliye anlayışının önerdiği denk bütçe ilkesinin ise mali anayasanın parçası olması gerektiğini ileri sürmüşlerdir.¹²

¹¹ Harç, resim, şerefiye, para cezaları, vergi cezaları, parafiskal gelirler, bağış vs.

¹² Devri bütçe teorisine göre; kamu bütçesinin gelir ve gider kalemlerinin her yıl birbirine denk olmasına gerek yoktur, 7-8 yıllık bir konjonktür döneminde bütçenin denk olması yeterlidir. Ekonomide yaşanan konjonktür dalgalanmalarının yükseliş dönemlerindeki bütçe fazlası ile düşüş dönemlerindeki bütçe açığının birbirini dengeleyeceği düşünülmektedir. Denk bütçe teorisine göre ise;

e. *Yerel ve merkezi yönetim arası bölüşüme ilişkin düzenlemeler:* Başta vergileme yetkisi olmak üzere, kamu maliyesinin ilgi alanına giren meseleler hakkında merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki yetkinin nasıl dağıtılacağı da mali anayasada düzenlemesi öngörülmüş bir husustur. Öyle ki anayasal iktisatçıların Anayasal Federalizm görüşüne göre vergileme yetkisinin bir kısmı merkezi hükümete bir kısmı ise yerel yönetimlere ait olmalıdır.

1.4.3. Kurumsal İktisat Okulu

Kurumsal iktisat¹³ okulu 20. yy.'ın başlarında ABD'de Thorstein B. Veblen, John R. Commons ve Wesley C. Mitchell'in öncülüğünde ortaya çıkmış, "iktisadi sistemlerin ve süreçlerin temelini bireylerin değil, kurumların oluşturduğunu ve bireylerin bu kurumların etkisinden bağımsız olarak ele alınamayacağını savunan" bir iktisat okuludur. Diğer iktisat okullarından farklı olarak kurumsal iktisat anlayışının tümüyle sınırlarının çizilmesi güçtür. Ancak Veblen ve Commons öncülüğünde başlayan ve eski (asıl) kurumsal iktisat olarak adlandırılan görüş ile neo-klasik iktisat anlayışı ekseninde kuralların ve kurumların önemi üzerinde duran birçok iktisat okulunu (yeni kurumsal iktisat) bu kapsamda değerlendirmek mümkündür (Demir, 1996: 64).

Kurumsal iktisat okulunun metodolojik temellerinin Alman Tarihçi Okulu'na, felsefi temellerinin ise Amerikan pragmatizm anlayışına dayandığı söylenebilir. Tarihçi okul, iktisadi olay ve olguların analizinde içinde bulunulan dönemin ve toplumun kendine özgü koşullarının göz ardı edilemeyeceğini ileri sürmektedir. Bu sebeptendir ki tarihçi okul klasik iktisat okulunu zamandan bağımsız, soyut ve gerçek dışı olarak nitelendirmiş ve eleştirmiştir. Kurumsal iktisat anlayışının felsefi temelini oluşturan pragmatizm anlayışı ise, İngiliz filozof John Stuart Mill'in faydacı anlayışından hareketle William James tarafından ortaya atılmıştır. Amerikan pragmatizm felsefesi olarak adlandırılan bu yaklaşımda gerçeklik olgusu sağlanan

kamu bütçesindeki gelir ve giderlerin her yıl birbirine denk olması gerekmektedir. Bu denklik ya borçlanmalar haricindeki kamu gelirlerinin kamu harcamalarına denk olması ile ya da kamu gelirlerinin kamu harcamaları ile borcun yıllık anapara ve faiz ödemesi toplamına denk olması ile mümkündür (Feyzioğlu, 1984: 107-114).

¹³ "Kurumsal iktisat" (Institutional economics) terimi ilk kez 1918 yılında Amerikan Ekonomi Topluluğu tarafından düzenlenen bir toplantıda Walton H. Hamilton tarafından ortaya atılmıştır (Hodgson, 2005: 233).

Fayda ile ilişkilendirilmiştir. Bu sebeple ekonomik olay ve olguların analizi de gerçeklikten kopuk ve soyut olmamalıdır (Şenalp, 2007: 51-54).

Kurumsal iktisatçıların analizlerinin dayandığını esasları beş maddede açıklamak mümkündür (Hodgson, 2000: 318):

- i. Kurumsal iktisatçılar bireyleri değil kurumları veri olarak kabul eder.¹⁴
- ii. Kurumsal iktisatçılara göre ekonominin temel unsuru kurumlar olduğu için bir iktisatçının temel görevi de kurumların varlık, yenilik ve dönüşümlerini ele almaktır.
- iii. Kurumsal iktisatçılar yapmış oldukları analizlerin daha kapsamlı olmasını sağlamak için psikoloji, sosyoloji ve antropoloji gibi diğer sosyal bilimlerden de faydalanmaktadır.
- iv. Kurumsal iktisatçılara göre ekonomi dinamik bir süreçtir ve sürekli değişim halindedir. Bu sebeple, teknolojik gelişmelerin yansımaları da ekonominin inceleme konusu yapılmalıdır.
- v. Kurumsal iktisatçılar ortaya koydukları teorik çalışmalara ilişkin normatif öneriler de geliştirmeyi amaçlamış olmalarına rağmen, bu tür öneriler geliştirememişler.

Kurumsal iktisat metodolojisi birçok konuda geleneksel (ortodoks) iktisat anlayışından ayrılmaktadır. Söz gelimi, kurumsal iktisat anlayışında geleneksel iktisadın bireysel eylemlere odaklanma görüşüne karşın kolektif eylemlere odaklanma, ekonomiye mekanik yaklaşımına karşın evrimsel yaklaşım, tündengelimci analiz metoduna karşın ise deneysel gözlem ön plana çıkmaktadır (Klein, 1999: 456-457). Geleneksel iktisat anlayışının çözüm getirmeyi amaçladığı başlıca sorunlar ise kaynak tahsisinde etkinlik, gelir dağılımında adalet, ekonomik istikrar (tam istihdam ve fiyat istikrarı) vb. iken kurumsal iktisat anlayışının üzerinde durduğu başlıca sorun iktisadi sistemin nasıl inşaa ve kontrol edileceğidir. Bu bağlamda kurumsal iktisat okulu serbest piyasa ekonomisine yön veren kurumları, mülkiyet haklarını ve bunları şekillendiren devlet ve diğer aktörler arasındaki

¹⁴ Kurumsalcı yaklaşım birey ve toplum arasındaki ilişkiyi iki farklı perspektiften açıklamaktadır. Bunlardan ilki olan Weberci yaklaşıma göre kurumlar, bireylerin istek ve ihtiyaçları, çıkarları ve içinde bulunulan dönemin koşulları doğrultusunda oluşmuştur. Durkheim tarafından geliştirilen yapısalcı yaklaşıma göre ise kurumlar, bireylerin istek ve ihtiyaçlarını tayin etmekte ve onları şekillendirmektedir (Kirmanoğlu, 2017: 15).

ilişkileri yani daha genel bir tabirle “iktidar yapısını” incelemektedir (Demir, 1996: 71). Başka bir deyişle, neo-klasik iktisat anlayışı tarafından gözardı edildiği düşünülen ve kurumsal iktisat okulunun inceleme alanına giren başlıca konular; ekonomide kaynak tahsisinde etkinliği ve üretim dengesini sağlamak için uygulanabilecek alternatif sosyal kurallar, iktisadi kurumlar, bu kurallar ile kurumların var olma nedenleri ile bu kural ve kurumlar ile ilgili nasıl değişiklikler yapılabileceğidir (Eggertsson, 1990: 4-5).

Kurumsal iktisat anlayışında devlete yüklenen başlıca görev kurumlar ve kurallar aracılığıyla ekonomik sistemin altyapısını inşaa etmektir. Bu kapsamda devlet; mülkiyet haklarını, sözleşme özgürlüğünü ve patent haklarını tayin etmeli, bu hak ve özgürlükleri korumalı ve işlem maliyetlerini en aza indirecek düzenlemeleri gerçekleştirmelidir. Bu sayede bireysel ve toplumsal refahın maksimize edileceği düşünülmektedir (Aktan, 2010: 39). Buradan hareketle kurumsal iktisat anlayışında devletin ekonomiye müdahale etmesinin bir gereklilik olduğu ancak bu müdahalenin niteliği konusunda dönemin hakim iktisat anlayışından ayrıldığı söylenebilir.

I. ve II. Dünya Savaşları arası dönemde kurumsal iktisat anlayışının zayıfladığı, buna karşın Keynesyen iktisat anlayışının güç kazandığı söylenebilir. Bu durumun başlıca sebepleri; Büyük Buhran sebebiyle yaşanan iktisadi sorunlara Keynes’in önerdiği politikaların çözüm getirmesi ve sosyal bilimlerde biyolojik ve evrimsel temelli düşüncelere karşı doğan tepkilerdir. 1970 sonrası dönemde ise kurumsal iktisat tekrar bir yükselme dönemi yaşamıştır. Yeni kurumsal iktisatçıların kurumların önemi ve gerekliliğine ilişkin yaptığı çalışmaların dikkat çekmesi, hakim iktisat anlayışının çözüm bulamadığı kronik sorunlar ve kurumsal iktisatçıların evrimci bir perspektife sahip olmaları sebebiyle iktisadi analizlerde üstünlük sağlamaları bu yükselişin başlıca sebepleri olarak gösterilmektedir (Yılmaz, 2007: 112-113).

Kurumsal iktisat teorisi özellikle ekonomi içerisinde kurumların rolüne ve önemine ilişkin ortaya konulan farklı yaklaşımlar ekseninde iki kolda gelişimini sürdürmüştür. Bu okullar; Eski/Asıl/Orjinal/Öncü Kurumsal İktisat Okulu ve Yeni/Neo Kurumsal iktisat Okulu şeklinde adlandırmalara sahiptir.

1.4.3.1. Eski Kurumsal İktisat Okulu

Eski kurumsal iktisat okulu 1900'lü yılların başlarında ABD'de ortaya çıkan ve öncülüğünü Veblen, Commons, Mitchell ve Ayres gibi isimlerin yaptığı ve özellikle iki dünya savaşı arası dönemde önem kazanan bir iktisadi düşünce okuludur¹⁵ (Şenalp, 2007: 49).

Eski kurumsal iktisat literatüründe kurum kavramına ilişkin farklı tanımlar mevcuttur. Örneğin Commons, kurum kavramını “bireysel eylemin denetimi, serbestleşmesi ve genişlemesinde ortaya çıkan toplu eylem” olarak tanımlar (Commons, 1931: 649). Veblen'e göre ise kurum “bireyin ve toplumun belli ilişkileri ve belli işlevleri ile ilgili geçerli düşünce alışkanlıklarıdır” (Veblen, 2005: 130).

Eski kurumsal iktisat okulunun önde gelen iki temsilcisi Veblen ve Commons, başta iktisadi yapıda kurumların gerekliliği gibi konularda hemfikir olmalarına rağmen gerek metodolojik gerekse de teorik pek çok noktada farklı yaklaşımlara sahiplerdir. Söz gelimi Veblen klasik ve neo-klasik iktisat anlayışını tamamiyle reddetmekte, Commons ise bu anlayışların içinde bulunan dönemin şartlarına göre yeniden yorumlanması ve kurumsal iktisat okuluna dahil edilmesi gerektiğini düşünmektedir. Benzer şekilde Veblen, kurumların yalnızca eleştirel bir analizini yapmakla yetinmiş, teorinin ileri sürdüğü sorunlara ilişkin normatif çözüm önerileri getirmemiştir. Commons ise piyasa ekonomisi sistemi içerisinde uygulanabilir ve rasyonel çözüm önerileri getirmeyi amaçlamıştır. Yine Veblen, Darwin'in evrim anlayışından esinlenerek kurumların da doğal seçilime tabi olacağını ileri sürmüştür. Buna karşın Commons, kurumların evrimine ilişkin Veblen kadar keskin bir bakış açısına sahip değildir (Chavance, 2019: 48-49).

Veblen kurumları mutlaka toplumsal refahı artıracak yapılar olarak görmemektedir. Aksine; dönemin teknolojik yapısına ve gelişmelerine entegre olamayan kurumların olabileceğini ve bu kurumların ortaya çıkacak ekonomik ve sosyal sorunlara çözüm üretemeyeceğini, dolayısıyla toplumsal refah kaybı yaratabileceğini ileri sürmüştür. Zira kurumsal dönüşüm kümülatif olarak gelişen bir

¹⁵ Teorinin Veblen (1898/1998) çalışması ile başladığı kabul edilmektedir. Bkz: Thorstein Veblen, “Why is economics not an evolutionary science?”, **Cambridge Journal of Economics**, C. XXII, No: 4, 1998, s. 403-414.

süreçtir ve teknolojik gelişmelere uyum sağlanmasına bağlıdır. Öyle ki Veblen'e göre, her koşulda görünmez el mekanizması işleyemez ve piyasalar kendi kendine dengeyi sağlayamaz. Görünmez el mekanizmasının işleme koşulu piyasalarda küçük ölçekli üretim yapılması; büyük ölçekli üretim, satış ve finansman yapılmamasıdır (Rutherford, 2001: 174-175).

Commons ise 1924 tarihli “The Legal Foundations of Capitalism” çalışmasından hareketle literatürde kurumsal iktisat okulu içerisinde değerlendirilmektedir. Başlıca çalışma alanları hukuk ve ekonomi olmakla beraber özellikle gelir dağılımı adaleti, işlem ve işlem maliyetleri kavramı, mülkiyet hakları, iş hukuku, toplu iş sözleşmeleri, kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin düzenlemeler vb. konular üzerinde durmuştur. Buradan hareketle Commons'ın serbest piyasa ekonomisi içerisinde devlet tarafından birtakım yasal düzenlemeler yapılmasını gerekli gördüğünü söylemek mümkündür (Rutherford, 2001: 176).

Eski kurumsal iktisat okulunun başlıca diğer görüşleri de şu şekilde sıralanabilir (Aktan, 2018: 209-211):

- İktisat teorisinde genel geçer bir doğrunun var olduğu söylenemez; zamana ve mekana göre politikaların doğruluğu değişkenlik gösterir.
- Ekonomik faaliyetlerin merkezinde yer alan kurumlar ile kastedilen şey yalnızca devlet tarafından belirli amaçlara ulaşmak için kurulmuş organizmalar (örn; üniversite, merkez bankası vb.) değildir. Bunların yanı sıra toplumdaki gelenekler, örf ve adetler, yaygın düşünce kalıpları ve kanunlar da birer kurumdur.
- Toplumda klasik iktisat teorisinin ileri sürdüğü doğal düzen anlayışının varlığından ziyade bireyler ve gruplar arasında bir çıkar çatışması söz konusudur. Bu çatışmanın varlığı düzenleyici ve denetleyici bir kurum olarak devletin varlığını zaruri kılmaktadır. Benzer şekilde klasik iktisat teorisinin ileri sürdüğü homo-economicus anlayışı da kurumsal iktisat teorisinde hatalıdır. Çünkü birer sosyal kurum olarak nitelendirilen örf, adet ya da kuralların insan davranışlarını rasyonaliteden uzaklaştırması mümkündür.

1.4.3.2. Yeni Kurumsal İktisat Okulu

Yeni kurumsal iktisadı içerisinde ekonomi, hukuk, örgüt teorisi, politika, sosyoloji ve antropoloji gibi bilim dallarını barındıran interdisipliner bir çalışma alanı olarak tanımlamak mümkündür. Başlıca amacı; toplumsal, politik ve iktisadi kurumları açıklamak, bu kurumların amaçlarını, nasıl ortaya çıktıklarını ve gerektiğinde nasıl yeniden düzenlenebileceklerini incelemektir (Klein, 1999: 456).

Yeni ve eski kurumsal iktisat okulları pek çok konuda yakın görüşler geliştirmiş olsalar da, bireyler ile kurumların arasındaki ilişkinin nasıl olduğu konusunda ayrışmaktadırlar. Yeni kurumsal iktisatçılar, eski okulun bireylerin davranış ve tercihlerini kurumların şekillendirdiği görüşünün tam aksine kurumları bireylerin davranış ve tercihleri ile açıklamayı amaçlamaktadır (Demir, 1996: 209).

Yeni kurumsal iktisat okulunun en önde gelen temsilcileri Douglass North, Ronald Coase ve Oliver E. Williamson'dır. "Yeni kurumsal iktisat" isimlendirmesi ise ilk kez Williamson (1975) tarafından yapılan çalışmada kullanılmakla beraber, teorinin tarihi kökenleri Coase (1937)'un firmaların ortaya çıkış nedenlerini açıkladığı çalışmaya, Hayek (1937, 1945)'in bilgi ile ilgili yapmış olduğu çalışmalara ve Chandler (1962)'in Amerikan sanayisinde girişimciliğin tarihine ilişkin yazdığı kitaba kadar dayanmaktadır (Klein, 1999: 457).

Yeni kurumsal iktisat okulunun başlıca diğer görüşleri şu şekilde sıralanabilir (Çetin, 2012: 44-47):

- Kurumların var olma ve gelişim süreçlerini açıklamakta ve bu süreçlerin iktisadi, sosyal ve politik davranışları nasıl şekillendirdiğini analiz etmektedir.
- Neo-klasik iktisat teorisinin ileri sürdüğü rasyonalite ve tam bilgi varsayımlarına karşın; metodolojik anlayış sınırlı rasyonalite, işlem maliyetleri, mülkiyet hakları ve eksik sözleşme kavramları üzerine inşa edilmiştir.
- Kurumların, kurumsal düzenlemeler ve organizasyonel düzenlemelerle arasındaki ilişkiyi inceler. Burada kurumlardan kasıt; bireyler tarafından daha önceden belirlenmiş, hükümetin ekonomik vb. alanlarda uygulayacağı politikaları, sözleşme ilişkilerini ve özel

firmaların davranışlarını yönetmek için belirlenmiş yazılı veya yazılı olmayan norm ve kurallar bütünüdür. Bu kurallar anayasa, yasa ya da diğer yasal mevzuatlarda belirlenebilir.

- Organizasyonel düzenlemelerle ise iktisadi aktörlerin üretim ve değişim süreçlerini kolaylaştırma ve organize etmek için kullandıkları çeşitli ortak karar alma yöntemleri kastedilmektedir.

Sonuç olarak; bu bölümde ele aldığımız üç iktisadi düşünce okulunun da mali anayasa düşüncesinin teorik temellerine katkı yaptığını söylemek mümkündür. Bunun başlıca sebepleri; ilk olarak Freiburg İktisat Okulu ile Virginia İktisat Okulu'nun öne sürdüğü düşünceler arasında ekonomik sistemin önceden belirlenmiş norm ve kurallarla sınırlandırılması gerektiği düşüncesinin hâkim olmasıdır. Söz gelimi, Freiburg İktisat Okulunun ekonomik düzen teorisi anlayışında ekonomik anayasanın oluşturulması gerek şarttır. Benzer şekilde anayasal iktisat teorisinde de devletin güç ve yetkilerinin sınırlandırılması için anayasal ya da yasal temelde mali kural uygulaması (mali anayasa) önerilmiştir. Kurumsal iktisat teorisi ise diğer iki teori kadar homojen bir yapıda olmasa bile üzerinde durduğu temel kavramların kurumlar, norm/kurallar ve organizasyonlar olması ve bu kurumların yasal, anayasal, politik antlaşma vb. hukuki normlar aracılığıyla inşa edilmesi sebebiyle mali anayasa düşüncesine katkı yaptığını söylemek mümkündür.

1.5. Mali Anayasa Önerileri

Mali anayasa düşüncesine yön veren Ordo-Liberal İktisat Okulu, Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Okulu ve Kurumsal İktisat Okulu'nun yanı sıra, çeşitli teorisyenler de mali anayasaya ilişkin uygulanabilir öneriler geliştirmişlerdir. Bu öneriler sırasıyla Buchanan ve Wagner (1977), Hayek (1979) Brennan ve Buchanan (1980), Friedman ve Friedman (1980) ve Niskanen (1992) tarafından geliştirilmiştir. İlgili öneriler sınırlandırılmasını önerdiği konu ayrımına göre çalışmanın ikinci bölümünde de ayrıca incelendiği için, bu kısımda yalnızca yazarların görüşlerinin kısaca aktarılması ile yetinilmiştir.

1.5.1. Buchanan ve Wagner'in Önerisi

Buchanan ve Wagner (1977) tarafından geliştirilen mali anayasa modelinin temeli, Keynesyen iktisat anlayışında uygulanması önerilen açık bütçe politikalarına getirilen eleştirilere dayanmaktadır. Buchanan ve Wagner'in geliştirdiği mali anayasa modelinde, Keynesyen politikalar "bütçe açıklı demokrasiler" yarattığı gerekçesiyle eleştirilmekte ve ABD özelinde çeşitli anayasal mali kurallar uygulanması önerilmektedir. Bu öneriler özellikle bütçe dengliği ve kamu borç stokunun azaltılması üzerinde durmakta olup şu şekilde sıralanabilir;

- Başkan, her yıl gelirleri ile harcamaları denk olan bir bütçeyi Kongre'ye sunmalıdır.
- Kongre, bütçe dengliğini bozmamak kaydıyla yapılan görüşmelerde bütçe üzerinde değişiklik yapmakta serbesttir.
- Hatalı öngörüler sonucu bütçe açığı oluşması halinde, kamu harcamaları üç aylık periyotlarla azaltılmalı ve bütçe dengliği sağlanmalıdır.
- İlgili hükümler kabulünden beş yıl sonra yürürlüğe girmeli, ancak geçiş sürecinde mevcut bütçe açığı her yıl %20 oranında azaltılmalıdır.
- İlgili hükümler Kongre'nin 2/3 çoğunluğu ile kararlaştırılmalı ve Başkan'ın onayı halinde olağanüstü hallerde en çok 1 yıla kadar askıya alınabilmelidir (Buchanan ve Wagner, 2009: 187-188).

1.5.2. Hayek'in Önerisi

Hayek'in geliştirdiği mali anayasa modeli ise vergi kanunlarının yapılmasına ilişkin bazı prosedürel görüşleri ve düz oranlı vergilendirmenin kural haline getirilmesini önermektedir. Söz gelimi Hayek, artan oranlı vergilendirmeyi çeşitli sebeplerden ötürü eleştirmekte ve tek oranlı gelir vergisini savunmaktadır. Hayek'in bu düşüncesinin arkasında vergileri mümkün olduğunca yeknesak uygulamak ve böylece vergilerin piyasada karar alma süreçlerine müdahalesini en aza indirmek isteği yatmaktadır. Başka bir deyişle de, vergi kanunlarının her vatandaşa eşit uygulanması gerektiğini ileri sürmektedir (Hayek, 1960: 306-323).

Hayek ayrıca “Constitution of Liberty” adlı çalışmasında yasama organı olarak görev yapan parlamentonun yanı sıra bir “Vergi Meclisi” kurulmasını da önermektedir. Vergi meclisinin başlıca görevi vergi ile ilgili genel ilke ve kuralları belirlemek olacak ve parlamento da vergi ile ilgili konularda vergi meclisinin belirlediği sınırlar içerisinde hareket edecektir. Vergi meclisinin kurulması vergi ile ilgili konularda sık sık değişiklik yapılmasının önüne geçecek, bu sayede vergi kurallarının öngörülebilirliği de artacaktır (Aktan, 2019: 410-411).

1.5.3. Brennan ve Buchanan’ın Önerisi

Brennan ve Buchanan (1980) tarafından geliştirilen mali anayasa modeli, metodolojik bireycilik düşüncesinden hareketle siyasi iktidarı kontrolü altına alan politikacıların ve bürokratların kişisel çıkarlarını maksimize etme eğiliminde olacakları ve tekелci devlet modelinden hareketle etkin anayasal kurallarla sınırlandırılmayan devletin piyasa tabiriyle tekелci davranışlar geliştirme eğiliminde olacağı varsayımlarına dayanmaktadır (Savaş, 2007: 69-70).

Leviathan devlet modelinin takipçisi olarak da nitelendirilebilecek bu modele göre, devletin kamu ekonomisinde yürüteceği faaliyetlere anayasal sınırlar getirilmelidir. Bu faaliyetlerin başında devletin vergileme yetkisinin, vergi oranlarının ve vergileme konularının sınırlandırılması gelmektedir. Başka bir deyişle, vergileme kapsamının açıkça belirtilmesi ve toplumdaki bütün fetler ile üretilen bütün mal ve hizmetlerden yeknesak vergi alınması önerilmektedir. Vergileme haricinde, toplam kamu gelir ve harcamaları üzerine oransal sınırlamalar, bütçe denkliğinin sağlanması ve nitelikli çoğunluk vb. prosedürel sınırlamalar da önerilmiştir (Brennan ve Buchanan, 2000). Brennan ve Buchanan’ın önerisi mali anayasaya ilişkin ortaya atılan ilk kapsamlı öneri olması açısından önem taşımaktadır.

1.5.4. Friedman ve Friedman’ın Önerisi

Friedman ve Friedman (1980) tarafından önerilen mali anayasa modeli ise vergi ve harcamaların toplam milli gelir içerisindeki payının ve dolayısıyla kamu kesiminin ekonomi içerisindeki payının sınırlandırılması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Öyle ki; artan oranlı gelir vergisi içerisinde bulundurduğu çok sayıda muafiyet, istisna ve indirim sebebiyle yalnızca görünüşte vergi adaletini

sağlamaktadır. Kurum kazançlarından kar dağıtımı yapıldıktan sonra elde edilen gelirler, gelir vergisine tabi tutulduğu için kurumlar vergisi de çifte vergilendirmeye neden olmaktadır. Bu sebeple, kaynağı fark etmeksizin bütün gelirler %20'den az ve tek oranlı vergilendirmeye tabi olmalıdır. Bunun yanı sıra, kamu gelir ve harcamalarının miktarı üzerine de GSMH'ye oranla yüzdelik sınırlar getirilmeli ve böylece kamu kesiminin ekonomi içerisindeki payı azaltılamasa bile, en azından sabit kalması sağlanmalıdır (Friedman ve Friedman, 1980: 303-306).

1.5.5. Niskanen'in Önerisi

Niskanen'in mali anayasa modeli ise vergi ve borçlanmaya ilişkin yalnızca prosedürel sınırlar öngörmektedir. Niskanen'in ABD üzerine geliştirdiği önerilere göre, ülkenin borçlanma limiti ile vergi oranlarını artıran ya da yeni vergi koyan yasalar ancak senato ve meclisin 2/3 çoğunluklu onayı ile kabul edilmelidir. Ayrıca bu düzenlemeler savaş ilan edildiği yıllarda askıya alınabilmeli ve kabul edildiği yıldan iki yıl sonra yürürlüğe girmelidir (Niskanen, 1992: 22).

Bu bölümde mali anayasaya ilişkin kavramlar açıklanmış ve teorik altyapının kurulabilmesi için mali anayasa düşüncesine yön veren iktisadi düşünce okulları ile mali anayasaya ilişkin öneriler ele alınmıştır. Bir sonraki bölümde ise mali anayasanın unsurları -vergi, bütçe, kamu harcamaları ve borçlanma üzerine uygulanabilecek kuralların neler olduğu- ve bu kuralların ekonomi üzerinde yaratacağı olumlu-olumsuz etkiler incelenecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ ANAYASANIN UNSURLARI: BÜTÇE, VERGİ – HARCAMA VE BORÇLANMA ÜZERİNE SINIRLAMALAR

2.1. Mali Kural Kavramı

Mali kurallar genel bir ifadeyle maliye politikası üzerinde uygulanan kalıcı sınırlamalar olarak tanımlanmaktadır. Bütçe açığı, borçlanma, vergi-harcamalar gibi mali performansı gösteren değişkenleri sınırlayan mali kurallar, sayısal bir tavan limit veya ilgili değişkenlerin milli gelire oranına göre belirlenebilir. Mali kurallar anayasa, yasa, uluslararası anlaşma, koalisyon anlaşması gibi pek çok farklı hukuki dayanağa sahip olabilir veya yalnızca hükümetlerin maliye politikası tercihinin bir parçasını oluşturabilir (Kopits ve Symansky, 1998: 2). Literatürde mali kurallara ilişkin farklı pek çok tanım yapılmıştır. Söz gelimi, Kennedy & Robbins ve Delorme'ye göre (2001: 238) mali kurallar; bütçe dengesi, borçlanma, harcama veya vergiler gibi mali göstergeler üzerinde yasal veya anayasal sınır belirleyen bir tür maliye politikası yöntemidir.

Daha dar bir tanım ile mali kuralları ele alan Hallerberg & Strauch ve Hagen'e göre (2004: 15) ise mali kurallar; maliye politikası yapıcılarının bütçe ile ilgili karar alma ve uygulama sürecine rehberlik eden hukuki veya davranışsal normlardır. Başka bir deyişle de, kamu mali disiplini ve hükümetlerin güvenilirliğini artırmayı amaçlayan kurumsal araçlardır (Cottarelli, 2009: 4).

Mali kuralların etkin ve başarılı bir şekilde işleyebilmesi için birtakım özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bu özellikler şu şekilde özetlenebilir (Buiter, 2003: 87-97):

- Açık ve anlaşılır olmalıdır. Hükümetlerin mali kurallara uyum sağlayıp sağlamadığı kolayca anlaşılabilir olmalıdır.
- Hükümetlerin borç ödeme yetisini ortadan kaldırmamalıdır.
- Hükümetlerin genel mali açıkları için uygulanmalıdır. Örneğin; genel bütçe dengesi, merkez bankası açıkları vb.
- Kamu kesiminin büyüklüğü konusunda belirleyici olmamalıdır.

- Otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikası araçlarının serbestçe hareket etmesini engellememelidir.
- Hem kısa hem de uzun dönemde rasyonel olmalıdır.
- Ekonomik yapı ve başlangıç koşullarında farklılıklara izin vermelidir.
- Hem ulusal hem de birlik düzeyinde anlamlı olmalıdır. Örneğin; AB ülkelerinde uygulanan bir mali kuralın birlik bazında da olumlu çıktılar yaratması beklenmelidir.
- Güvenilir olmalıdır.
- Tarafsız ve tutarlı bir şekilde uygulanmalıdır.

Bütçe ve/veya bütçe açığı, borçlanma, vergiler ve kamu harcamaları üzerinde uygulamaya konulabilecek mali kurallar çeşitli avantajları ve dezavantajları da beraberinde getirmektedir. Bu avantajlar ve dezavantajlar Tablo 2.1’de kısaca özetlenmiş ve ilerleyen kısımlarda daha ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Tablo 2.1: Mali Kural Tiplerinin Avantajları ve Dezavantajları

Kural Tipi	Avantajları	Dezavantajları
Borçlanma Kuralı	+Borç sürdürülebilirliği ile doğrudan ilişkilidir. +Herkesçe anlaşılması ve takip edilmesi kolaydır.	-Kısa dönemde borç oranı üzerinde ani bir değişiklik elde edilemez. -Ekonomik istikrar sağlama fonksiyonu yoktur (döngüsel istikrar sağlayabilir). -Kural geçici önlemler ile de karşılanabilir. -Borç hükümetin kontrolü dışındaki gelişmelerden de etkilenebilir.
Denk Bütçe Kuralı	+Şeffaf bir operasyonel rehberlik sağlar. +Borç sürdürülebilirliği ile yakından ilişkilidir. +Herkesçe anlaşılması ve takip edilmesi kolaydır.	-Ekonomik istikrar sağlama fonksiyonu yoktur (döngüsel istikrar sağlayabilir). -Bütçe dengesi, hükümetin kontrolü dışında gelişen bazı gelişmelerden etkilenebilir (örn; ekonomik kriz dönemleri vb.)
Yapısal Denk Bütçe Kuralı	+Görece daha şeffaf bir operasyonel rehberlik sağlar. +Borç sürdürülebilirliği ile yakından ilişkilidir. + Ekonomik istikrar sağlama fonksiyonu vardır. +Bir defalık ve geçici harcamaları/gelirleri göz önünde bulundurur.	-Özellikle yapısal değişiklikler geçiren ülkelerin, bütçe kuralını içinde bulunulan döngüye göre revize etmesi güçtür. -Bir defalık ve geçici harcamaların/gelirlerin önceden belirlenmesi gereklidir. - Herkesçe anlaşılması ve takip edilmesi daha zordur.
Harcama Kuralı	+ Şeffaf bir operasyonel rehberlik sağlar. +Ekonomik istikrarı sağlar. +Hükümetin büyüklüğünü yönlendirir. + Herkesçe anlaşılması ve takip edilmesi görece kolaydır.	-Vergi kuralı uygulanmadığı sürece doğrudan borç sürdürülebilirliği ile ilişkili değildir. -Harcama kalemlerine ilişkin kural yerine yalnızca tavan limit belirlenirse, harcama kalemlerinin kompozisyonunda istenmeyen değişiklikler oluşabilir.
Vergi (Gelir) Kuralı	+ Hükümetin büyüklüğünü yönlendirir. +Gelir politikasını ve yönetimini iyileştirebilir. +Döngüsel harcamaları engelleyebilir.	-Harcama kuralı uygulanmadığı sürece doğrudan borç sürdürülebilirliği ile ilişkili değildir. -Ekonomik istikrar sağlama fonksiyonu yoktur (döngüsel istikrar sağlayabilir).

Kaynak: Andrea Schaechter v.d., **Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules: A New Dataset**, IMF Working Paper, 2012, s. 8.

2.2. Bütçe Sınırlamaları

Bütçe kavramı; “belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” olarak tanımlanmaktadır. Hükümetlerin açık ya da fazla vermeleri ile ölçülebilen, bütçe ile ilgili yaklaşım ve uygulamaları ise bütçe politikası olarak adlandırılmaktadır. Kamu kesiminin gelir ve harcamaları arasındaki dengesizlikten kaynaklanabileceği gibi, hükümetler kasten bütçe açığı ya da fazlası vererek de ekonomiye müdahale edebilir.

Açık bütçe politikasında amaç ekonomideki talep yetersizliğini önleyerek, durgunluk ve işsizlik sorunlarına çözüm bulmaktır. Fazla bütçe politikasında ise amaç artan talebi baskılayarak, enflasyonist ortamdan kaçınmak ve ekonomiyi tam istihdam düzeyinde dengeye getirmektir. Bütçe politikası bir açıdan da vergi vb. kamu gelirleri, kamu harcamaları ve borçlanmaya ilişkin sınırları da çizmektedir. Bu sebeple bütçe üzerine getirilecek anayasal bir sınırlama kamu gelirleri, kamu harcamaları ve borçlanma gibi maliye politikasının diğer araçları üzerine getirilmesi düşünülen sınırlandırmalarla doğrudan ilgilidir.

Kamu tercihi ve anayasal iktisat teorisi yaklaşımına göre bütçe açığının kaynağı hükümetlerin seçilme ve işbaşında kalma isteği sebebiyle kamu harcamalarında popülist davranması ve buna karşın oy kaybı riskini gözeterek kamu harcamalarını vergi artışı ile finanse etmemeleridir. Bu durum gelir ve harcamalar arası dengesizlik yaratarak bütçe açığına yol açmakta ve bu açık bütçe politikalarının borçlanma ile finanse edilmesi gelecek nesilleri borç yükü altında bırakmaktadır. Bu sebeplerden ötürü kamu tercihi ve anayasal iktisat teorisi, Keynesyen teorisinin öngördüğü açık bütçe politikasını eleştirmekte ve denk bütçeyi savunmaktadır¹⁶.

Kamu tercihi teorisyenlerinin Keynes’in açık bütçe politikasına yaptığı eleştirilerin bir diğer sebebi de, bu politikaların politikacıların kamu harcamalarını artırabilmesine ve bunların enflasyonist şekilde finanse edilebilmesine imkan tanıdıklarını düşünmeleridir. Bu yüzden kamu kesiminin ekonomi içerisindeki payı aşırı büyümekte ve seçim ekonomisi uygulamaları görülmektedir. Seçim dönemlerinde işsizliği azaltmak ve daha yüksek büyüme oranlarına ulaşmak için

¹⁶ Bkz.: James M. Buchanan, Richard E. Wagner, **Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes**, New York, Academic Press, 1977.

bütçe açığı ve enflasyona göz yumulması, seçimden sonra ise tam tersi politikalar izlenmesi politik konjonktür dalgalanmalarına neden olmaktadır. Politik konjonktür dalgalanmaları da kamu bütçesinin bir takım rant dağıtma mekanizmaları vasıtasıyla çıkar ve baskı gruplarının hizmetine sunulmasına yol açmaktadır. Başka bir deyişle, demokrasinin işleyişi “kamu gelirlerinin paylaşılması mücadelesine” dönüşmektedir (Gökbunar, 1995: 123-124).

Kamu bütçesinin anayasal normlarla sınırlandırılması ile ulaşılmak istenen hedefleri şu şekilde sıralamak mümkündür (Mitchell, 1997: 3):

- i. Savaş, kriz vb. olağanüstü dönemler haricinde, bütçe açığına sebep olabilecek popülist harcamaları engellemek,
- ii. Özel kesimden kamu kesimine vergi veya borçlanma yoluyla kaynak aktararak etkin kaynak tahsisini bozduğu düşüncesinden hareketle; aşırı kamu harcaması yapılmasını önlemek,
- iii. Hükümetlerin sınırsız harcama yapabilme imkanını ortadan kaldırmak ve borçlanmayı zorlaştırmak,
- iv. Kamu kesiminin milli gelir içerisindeki payını azaltmak,
- v. İktisadi etkinlik sağlamak.

Tüm bu hedeflere ulaşmak için uygulanabilecek kural ve düzenlemeleri ise üç alt başlık altında sınıflandırmak mümkündür (Alesina ve Perotti, 1996: 401):

- i. Sayısal kurallar
- ii. Bütçenin hazırlanmasını ve onaylanmasını düzenleyen prosedürel kurallar (sayısal olmayan kurallar)
- iii. Bütçenin şeffaflığına ilişkin kurallar.

2.2.1. Sayısal Bütçe Kuralları

Sayısal kurallar; bütçe parametrelerine tavan ya da taban limit belirlenerek, hükümetin bütçe politikasına uzun dönemli bir sınırlama getirilmesi olarak tanımlanabilir. Vergi politikaları üzerinde değişiklik yapmaya izin veren veya olağanüstü dönemler için çıkış maddesi içeren kurallar, her ne kadar bağlayıcılığı düşük bile olsa, esnekliğinin yüksek olması sebebiyle konjonktürel etkilere karşı daha dirençlidir (Buti ve Giudice, 2007: 25).

Denk bütçe ilkesi gibi sayısal bir mali kural ile hedeflenen başlıca fayda, politikacıların oportünist ve kısa dönem odaklı olmalarından kaynaklanan bir takım politik çarpıklıklar ile kronik bütçe açıklarını engellemesi ve böylece mali disiplini sağlamasıdır. Buna karşın, bütçe kurallarının esnek olmaması hükümetlerin vergi oranları üzerinde dilediği gibi değişiklik yapmasını engelleyebilir ve optimallikten uzaklaştırabilir. Benzer şekilde, bütçede şeffaf olmayan hesaplamalara gidilmesinin de önü açılabilir. Bu sebeplerden ötürü, hükümetlerin az da olsa vergi oranları üzerinde değişiklik yapmasına imkan tanıyacak esnekliğe sahip ve şeffaflığı göz önünde tutan bütçe kurallarının mali disiplini sağlaması daha muhtemeldir (Alesina ve Perotti, 1996: 401-402).

IMF (2018) tarafından yapılan sınıflandırmada azami bütçe açığını belirleyen sayısal sınırlamalar dört başlık altında ele alınmıştır. Bunlar sırasıyla; genel bütçe dengesi kuralı, altın kural, konjonktüre göre düzeltilmiş bütçe dengesi kuralı ve döngü boyunca bütçe dengesi kuralıdır. Her bir kural kendi içerisinde farklı uygulama metodları, avantajlar ve dezavantajlar barındırmaktadır.

2.2.1.1. Genel Bütçe Dengesi Kuralı

Genel bütçe dengesi (GBD) kuralı, konjonktür dalgalanmalarını¹⁷ göz ardı ederek en fazla GSMH'nin belirli bir yüzdesi kadar bütçe açığına izin verilmesi olarak tanımlanabilir. GBD kuralı kamu kesiminin borç yönetimi ile doğrudan ilişkili olduğu için kamu borçlarının sürdürülebilirliğini sağlamada en etkin yollardan birisidir. Herhangi bir gelir ya da harcama kalemini göz ardı etmediği -yani genel bütçe dengesi üzerine bir üst sınır getirdiği- için topluma açıklanması ve toplumdan kabul görmesi görece daha kolaydır. Buna karşın, GBD kuralının ekonominin hem genişleme hem de daralma dönemlerinde aynı sınırı ortaya koyması makro ekonomik istikrarın bozulmasına yol açabilir. Benzer şekilde bütçe açığının hangi kalemlerden tasarruf edilerek sınırlandırılacağına belirsiz olması, eğitim, sağlık, kamu yatırımı gibi toplumsal fayda yaratan harcamaların da azalmasına yol açabilir (IMF, 2018: 4-5).

¹⁷ Konjonktür dalgalanması (iş çevrimi); bir ülkede, belirli bir dönem içerisinde, üretim, tüketim, istihdam vb. iktisadi faaliyetlerin ya da GSMH'nin birbirini takip eder şekilde genişleme ve daralma sürecini ifade eden kavramdır.

Genişleme dönemlerinde kamu gelirleri artma eğiliminde olduğu için, hükümetler GBD kuralına daha kolay uyum sağlayabilmektedir. Ancak daralma dönemlerinde, gelirlerin artırılması ya da harcamaların azaltılması sorunuyla karşılaşmaktadır. Bu sebeple, genişleme dönemlerinde mali tamponlar geliştirebilen hükümetler, daralma ve kriz dönemlerinde de kuralları esnetme imkânı bulmaktadır (Reuter, 2020: 10).

2.2.1.2. Altın Kural

Altın kural uygulamasında yatırım harcamaları göz ardı edilerek bütçe açığının finansmanında borçlanma üzerine tavan bir sınır belirlenmektedir. Örneğin; altın kural ile %0 hedefleniyor ise; borçlanma yalnızca kamu yatırımlarını finanse etmek için kullanılacak, cari harcamaların tümü vergi gelirleri ile karşılanacaktır. Başka bir deyişle altın kural; yatırım harcamaları hariç tüm bütçe giderleri ile bütçe gelirlerinin birbirine denk olmasıdır. Altın kural uygulaması, GBD kuralında bahsedilen yatırım harcamalarının azalması ihtimalini önlemekte ve kamu yatırımlarını teşvik etmektedir. Aynı zamanda kamu yatırım projelerinin finansman yükünü gelecek nesillere aktarması bakımından nesiller arası eşitliği de sağlamaktadır. Buna karşın altın kuralların uygulanması ve denetimi daha zordur. Çünkü, yatırım harcamalarının göz ardı edilmesi verimli olmayan kamu harcamalarının da yatırım harcaması gibi muhasebeleştirilmesine yol açabilmektedir (IMF, 2018: 5).

2.2.1.3. Konjonktüre Göre Düzeltilmiş Bütçe Dengesi Kuralı

Konjonktüre göre düzeltilmiş bütçe dengesi (KGDBD) kuralında, kamu gelir ve harcamaları konjonktür dalgalanmalarının etkilerinden arındırılarak hesaplanır ve bütçe dengesi üzerine tavan bir limit belirlenir. KGDBD kuralının, GBD kuralı ve altın kural uygulamalarından en temel farkları; makro ekonomik istikrarı sağlamayı hedeflemesi ve otomatik istikrar sağlayıcıları daha etkin çalıştırmasıdır. Örneğin; GBD ve altın kural uygulamalarında ekonomi kriz döneminde dahi olsa, hükümetlerin gerekmedikçe kamu harcamalarını kısıması beklenmektedir. KGDBD kuralında ise, kriz döneminin kamu gelirlerini azaltıcı etkisi göz önünde bulundurulacağı için, kamu harcamalarının kısılması beklenmeyecektir. Buna karşın özellikle veri kalitesi zayıf olan ülkelerde konjonktür dalgalanmalarının etkisinin

hesaplanması ve hükümetlerin kurala uyup uymadığının kontrol edilmesi zorlaşmaktadır (IMF, 2018: 5-7).

Bu durum hükümetlerin sık sık politikalarında değişiklik yapmasına, politika uygulamalarında karmaşıklığa (örn; aynı sorunun çözümü için farklı zamanlarda farklı politika tercihlerine gitme gibi), uygulama gecikmesine ve toplum ile politika yapımcılar arasındaki iletişimin zayıflamasına yol açabilmektedir (Reuter, 2020: 11).

2.2.1.4. Döngü Boyunca Bütçe Dengesi Kuralı

Döngü boyunca bütçe dengesi (DBBD) kuralında ise; yalnızca belirli bir yılı değil, genişleme ve daralma dönemlerini de kapsayacak şekilde konjonktür dalgalanmasının tümünü kapsayan yıllar boyunca ortalama olarak bütçenin denk olması gerekmektedir. DBBD kuralının avantajı makro ekonomik istikrarı sağlama fonksiyonunun oldukça güçlü olması iken, dezavantajı değerlendirmesinin ancak döngü bittikten sonra yapılabilmesidir. Bu sebeple, hükümetlerin uyguladıkları politikaların değerlendirmesini yapması ve gerekli revizyonlara gitmesi ancak döngü sonrası mümkün olabilmektedir (IMF, 2018: 7).

2.2.2. Prosedürel Bütçe Kuralları (Sayısal Olmayan Bütçe Kuralları)

Prosedürel ya da bir başka ifadeyle sayısal olmayan kurallar; kısaca bütçenin hazırlanma, onay, uygulanma ve denetim sürecinde, mali kurumların yetkilerini tayin eden ve sayısal kuralların tamamlayıcısı olmakla birlikte, daha etkin bir şekilde çalışmasını da sağlayan çeşitli düzenlemeler şeklinde tanımlanabilir (Wyplosz, 2012: 12).

Bütçenin hazırlanma, onay, uygulanma ve denetim sürecinde uygulanabilecek başlıca prosedürel kurallar şu şekilde sıralanabilir (Drazen, 2002: 1);

- Bütçenin hazırlanma ve onay sürecinde yapılabilecek değişikliklerin sınırlandırılması. Örneğin; “seçmene selam” niteliği taşıyan, gelir azaltıcı ve harcama artırıcı tekliflerde bulunulmamasının hukuki teminat altına alınması,
- Ek bütçe ve açık uçlu bütçe uygulamalarının önlenmesine ilişkin kurallar,

- Bütçenin şeffaf ve hesap verilebilir olması,
- Olağanüstü durumlarda önceden belirlenmiş bazı harcama kalemleri ve/veya fonların kesilmesine ilişkin kurallar,
- Performans ve çıktı odaklı bütçeleme sisteminin uygulanması.

Prosedürel kurallar, kendi içerisinde “Hiyerarşik – Müşterek Kurallar” ve “Kapalı – Açık Kurallar” şeklinde sınıflandırılabilir.

2.2.2.1. Hiyerarşik – Müşterek Kurallar

Bütçenin hazırlanma sürecinin yürütme organının (Hazine ve Maliye Bakanlığı veya Cumhurbaşkanlığı gibi), onay sürecinin ise yasama organının (TBMM gibi) yetkisinde olduğu bir sistem içerisinde hiyerarşik kurallar; yürütme organının güç ve yetkilerini ön plana çıkararak, yasama organının bütçe üzerinde önerebileceği değişikliklerin niteliği ve niceliğini sınırlar. Hiyerarşik kurallar; mali disiplini sağlamada daha etkin bir araç olsa da, bütçeye ilişkin karar mekanizması çoğunlukla yürütme organının sorumluluğunda olacağı için çoğunluğun çıkarlarını gözetken ve azınlığın çıkarlarını göz ardı eden bir bütçe oluşmasına yol açabilir. Müşterek kurallar ise, kuvvetler ayrılığı ve denge-denetim mekanizmasını ön plana çıkaran bir anlayış ile bütçeye ilişkin yetkinin çoğunlukla harcamaları gerçekleştirecek olan bakanlıklarda olmasını öngörür. Kamu kurumlarının bütçe üzerinde uzlaşma sağlamasını hedeflerken bir yandan da gerektiğinde sıkı bütçe tedbirlerinin alınmasını geciktirebileceği düşünülmektedir (Alesina ve Perotti, 1996: 402).

2.2.2.2. Kapalı – Açık Kurallar

Baron (1989) ile Baron ve Ferejohn (1989) tarafından sınıflandırılmış olan Kapalı – Açık bütçe kuralı ayrımı, bütçenin onaylanma sürecinde uygulanabilecek oylama prosedürlerine ilişkin kurallardır¹⁸. Kapalı bütçe kuralı uygulamasında bütçenin onay süreci daha kısa olup, bütçe kalemleri yasama organında yalnızca bir kez onaylanmaktadır. Ayrıca, yasama organı bütçenin kompozisyonu üzerinde değişiklik önerilerinde bulunabilirken, bütçe dengesi üzerinde değişiklik önerisinde

¹⁸ Mali kuralın yasa/anayasa/koalisyon anlaşması gibi hukuki bir dayanağı olması veya yalnızca hükümetin tercihi sebebiyle uygulanması ayırımına dayanan açık – örtük mali kurallar ile karıştırılmamalıdır.

bulunamamaktadır. Başka bir deyişle, bütçede yer alan bir harcama kalemine ait ödeneği artırabilmek için, başka bir harcama kalemine ait ödeneğin azaltılması gerekmektedir. Bu sayede, mali disiplinden taviz verilmemesi hedeflenmektedir. Kapalı bütçe kuralında mali disiplini sağlamanın bir diğer yolu da onay sürecinde önce kamu gelir ve giderlerinin miktarının onaylanması, daha sonra bu miktarlara ait kompozisyonların onaylanmasıdır. Açık bütçe kuralı uygulamasında ise tam aksine, bütçe onay süreci daha uzundur, bütçe kalemleri birden fazla kez onaylanır ve bahsedilen mali disiplini sağlamayı hedefleyen uygulamalara başvurulmaz (Alesina ve Perotti, 1996: 402-403).

2.2.3. Bütçenin Şeffaflığına İlişkin Kurallar

Yukarıda bahsedilen sayısal ve prosedürel kuralların yanı sıra, bu kuralların etkin şekilde uygulanmasını ve denetiminin sağlanmasını sağlayacak diğer bir kural da bütçenin şeffaflığına ilişkin düzenlemelerdir. Günümüz kamu maliyesinde bütçeye ilişkin beklentinin gelişmesi ve değişmesine paralel olarak, şeffaflık(saydamlık) ve hesap verilebilirlik kavramları bütçenin önemli birer ilkesi haline gelmiştir. Buna göre; bütçeye ilişkin tüm belgelerin ulaşılabilir olması, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı konusunda kamuoyuna bilgi verilmesi ve denetime açık olması gerekmektedir. Örneğin; ülkemiz uygulamasında 5018 sayılı KMYKK'nin 13/L maddesinde “bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve malî saydamlık esas alınır” ifadesi hüküm altına alınmıştır (Altuğ, 2019: 25-27).

İlgili Kanunun 7. Maddesinde ise mali saydamlığa ilişkin hususlar şu şekilde açıklanmıştır;

“a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,

b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,

d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur.”

IMF (2007a: 6) tarafından yapılan bir diğer çalışmada ise hem bütçede hem de genel olarak kamu mali yönetiminde şeffaflığı sağlamak için;

- Yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmesi,
- Bütçe hazırlanma sürecinin kamuoyu ile açıkça paylaşılması,
- Bütçe ve kamu maliyesinin diğer hususlarıyla ilgili verilerin kamuoyu ile açıkça paylaşılması,
- Kamuoyu ile paylaşılan veri ve bilgilerin bağımsız kurumlarca incelenmesi önerilmiştir.

Sayısal ve prosedürel bütçe kuralları, bazı dönemlerde kurallara uyum sağlamakta zorlanan hükümetleri şeffaflık ve hesap verilebilirlikten uzaklaştırma riskini barındırmaktadır. Bu sebeple, bütçede şeffaflığa ilişkin yapılacak düzenlemeler sayısal ve prosedürel kuralların da işlevliliğini artıracaktır.

2.3. Vergi ve Harcama Sınırlamaları

Başta vergiler olmak üzere elde edebilecek kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının yasal veya anayasal düzeyde sınırlandırılması olarak tanımlanan vergi ve harcama sınırları (VHS), bir hükümetin gelir toplama ve harcama kabiliyetini kısıtlayan en temel mali kurallardan biridir. VHS’ler daha basit bir ifadeyle, hükümetin elde edebileceği gelir ve harcama miktarındaki artışı belirli oran ile sınırlandırmaktadır. Bu oran GSMH artışı, enflasyon oranı, büyüme oranı vb. faktörlere bağlı olarak hesaplanmaktadır. Uygulamada bu sınırların tek bir faktöre bağlı olarak hesaplandığı görüldüğü gibi, birden fazla faktörün kombinasyonu ile de hesaplanabilir (Tax Policy Center, 2020: 673).

Optimal bir VHS’nin taşınması gereken özellikler şu şekilde sıralanabilir (Clemens v.d., 2003: 6);

- Toplum tarafından benimsenmiş olması (örn; anayasa maddesinin referandum ile kabulü gibi),

- Anayasal düzeyde hukuki teminat altına alınmış olması,
- Vergilemenin hangi aşamasına ilişkin sınırlama getirdiğinin açık, anlaşılır ve kapsamlı olması,
- Her yıl enflasyon ve/veya nüfus artışını göz önüne alarak güncellenmesi,
- Yerel yönetimler tarafından tahsil edilen vergileri de kapsıyor olması,
- Öngörülen tavan sınırı aşması halinde vergi iadesinin mümkün olması.

VHS'ler hem kamu gelirlerinin hem de kamu harcamalarının miktarını azaltmak suretiyle kamu kesiminin ekonomi içerisindeki payını azaltıcı bir fonksiyona sahiptir. Yüksek kamu harcaması yapan ülkeler harcamalarını azaltmak için harcama kurallarına yönelmeye meyilli olsa da, yapılan çalışmalarda vergi sınırlamalarının kamu harcamalarını azaltma fonksiyonunun harcama kurallarına göre daha yüksek olduğu gözlemlenmiştir (Rogers ve Rogers, 2000: 17)

Yalnızca vergiye ilişkin bir sınırlama getiren veya vergi ve harcama sınırlamalarını birlikte uygulayan ülkelerin, mali kural uygulaması görülmeyen ülkelere kıyasla ekonomik istikrarsızlık ve şoklara karşı daha dirençli olduğu söylenebilir (Rueben, Randall ve Boddupalli, 2018: 26-27). Ayrıca, yalnızca vergilemeye ilişkin sınırlama uygulayanlara kıyasla, kamu harcamalarına ilişkin sınırlama da uygulayan ülkelerde/eyaletlerde kamu harcamalarının daha düşük düzeyde seyrettiği ve bu sayede mali disiplinin daha kolay sağlandığı da gözlemlenmiştir (Knight, 2000).

Toplum tarafından kabul gören (örn; referandum yoluyla vb.) VHS'lerin, doğrudan yasama organı tarafından yasa veya anayasa aracılığıyla uygulamaya konulan kurallardan daha etkin olduğu ve bu kurallara hükümetlerce daha kolay uyum sağlanıldığı da söylenebilir (New, 2010: 25).

Harcama kurallarının vergi kurallarına kıyasla ön plana çıkaran birtakım avantajlarının da bulunduğu söylenebilir. Söz gelimi, harcama kuralları aracılığıyla hükümetler kamuoyuna önceden belirlenmiş bir limit taahhüt ederler. Bu taahhüt gerek bütçenin yapılması gerekse de uygulanması esnasında kamu harcamalarına ilişkin alınacak bazı kararların (bir harcama kalemine öncelik verilmesi veya

kesilmesi gibi) ne sebeple alındığının şeffaf bir şekilde açıklanmasında hükümete kolaylık sağlayabilir. Bunun yanı sıra vergi kurallarının, vergilerin otomatik istikrar sağlama fonksiyonu üzerine olumsuz etki yaratması olasılığı da harcama kurallarının tercih edilebilirliğini artırabilir (Ayuso-i-Casals, 2012: 3).

Harcama kurallarının uygulanmasında etkinliğin sağlanabilmesi için siyasi irade tarafından kararlı bir şekilde desteklenmesi, uyum sağlanamaması halinde düzeltme ve kaçış maddelerinin var olması gerekmektedir. Aksi halde, kuralın uygulanabilirliği ve etkinliği zayıflayabilir. Ayrıca harcama kuralının nominal kamu harcamalarını dikkate alması, başka bir deyişle yüksek enflasyon durumunda kamu harcamalarının görünüşte artmasını göz önünde bulundurmaması önem arz etmektedir (Ayuso-i-Casals, 2012: 5).

Reel harcama kurallarının aksine, harcama kurallarında tavan limit hedefini nominal bazda belirlemek, enflasyon oranı hakkında gerçekçi bir varsayım yapmayı da gerektirebilir. Aksi halde, enflasyon oranının tahmin edilenden düşük gerçekleşmesi bütçede gereğinden fazla harcama alanı ortaya çıkmasına ve gelir-harcama kalemleri arasında tutarsızlığa yol açabilir. Bu sebeple harcama kuralları tasarlanırken tavan limitlerin reel bazda belirlenmesi ya da nominal bazda belirlense bile yıl içerisinde ekonomik konjonktüre göre enflasyon oranı tahmininin güncellenmesi harcama kurallarının etkinliğini artıracaktır (IMF, 2018: 8-9).

Altın kuralda bütçenin yatırım harcamaları kaleminin istisna tutulması uygulamasına benzer şekilde, harcama kurallarında da bazı kamu harcamaları – kuralın işlerliğini zayıflatsa bile – istisna tutulabilir. Bu harcama kalemlerinin başlıcaları faiz ödemeleri, işsizlik ödemeleri ve büyümeyi sağlayabilecek kamu yatırımlarıdır. Faiz ödemelerinin kısa vadede mevcut hükümetin kontrolünde olamayacağı ve uygulamada aşırı borç yükü sorunu yaşayan ülkelerin çözüm olarak mali kurallara yöneldiği düşünüldüğünde, faiz ödemelerinin istisna tutulması makul karşılanabilir. Benzer şekilde, işsizlik ödemeleri de kısa vadede mevcut hükümetin kontrolünde olamayabilir ve kesilmesi durumunda toplumsal huzursuzluğu artırma ihtimali ile birlikte, diğer kalemlerde daha fazla kamu harcaması yapılmasına yol açabilir (Ayuso-i-Casals, 2012: 6).

Harcama kuralları içinde bulunulan mali yıl için kamu harcamalarının üst sınırını belirlemesinin yanı sıra, gelecek mali yıllarda uygulanacak bütçe ve vergi

politikalarına da yön vermektedir. Başka bir deyişle, kamu harcamalarına ilişkin uygulanacak tavan bir limit, gelecek yıllardaki vergi kapasitesini ve dolaylı olarak bütçe açığını da sınırlayacaktır (Anderson ve Minarik, 2006: 167).

IMF tarafından yapılan başka bir çalışmada ise harcama kurallarının; mali performansı artırdığı, kamu harcamalarının istikrarsızlığını azaltarak öngörülebilirliğini artırdığı ve kamu yatırımlarının verimliliğini artırdığı sonucuna varılmıştır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde verimlilik artışına karşın, kamu harcamalarının miktarının azaldığı da görülebilmektedir. Ancak bu durumun bütçenin hazırlanma sürecinde kamu harcamalarına ilişkin kalemlerde yapılacak birtakım revizyonlar ile önlenebileceği düşünülmektedir (Cordes v.d., 2015: 3-4).

Harcama kurallarına uyumun özellikle kural doğrudan hükümetin kontrolü altındaysa ve yasal teminat altına alınmışsa, bütçe kurallarına kıyasla daha yüksek olduğu söylenebilir. Bu uyumun yüksek olması birincil bütçe açığının önlenmesi ve konjonktür karşıtı politikalar yürütülmesinde kolaylık sağladığı görülmüştür. Ancak harcama kuralları çoğu ülkede bütçe ve/veya borçlanma kuralları ile eşanlı şekilde uygulandığı için bahsedilen etkilerin ne kadarının harcama kuralları sayesinde kazanıldığının izlenmesi güçleşmektedir (Cordes v.d., 2015: 17).

Tüm bu avantajların yanı sıra VHS'lerin; kamu gelirlerinin daha verimli alanlara aktarılmasına yol açacağı, hükümeti vergi, borçlanma ve emisyon dışında yeni gelir kalemleri aramaya teşvik edeceği, baskı ve çıkar gruplarının etkisini zayıflatacağı ve hesap verilebilirliği artıracığı da düşünülebilir (Waisanen, 2010).

Yukarıda bahsedilen tüm bu avantajlara karşın, VHS'lerin bazı dezavantajlarının da olması kaçınılmazdır. Söz gelimi VHS'ler;

- Kamu maliyesine ilişkin karar alma sürecinde hükümetin yetkisini zayıflatır ve gerekli durumlarda acil karar alınmasını güçleştirebilir.
- Yıllar içerisinde kamu kesimi tarafından sunulan mal ve hizmetlerin miktarında azalmaya yol açabilir. Bu durum kamu tarafından desteklenmeye ihtiyaç duyan yaşlı ve eğitim çağındaki genç nüfusun demografik yapı içerisindeki payı artıkça, sunulan mal ve hizmetlerin yarattığı toplumsal faydayı azaltabilir.

- Ekonomik durgunluk veya kriz dönemlerinde hükümetin ulaşabileceği ve toplumun ihtiyaç duyan kesimlerine aktarabileceği kaynak miktarını sınırlar.
- Yalnızca dolaysız vergiler üzerine sınır konulması, hükümeti dolaylı vergileri artırmaya yöneltebilir. Bu sebeple; dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı artabilir, vergi adaletsizliği ve gelir dağılımı adaletsizliğine ilişkin sorunlar ortaya çıkabilir (Waisanen, 2010).

Yukarıda sayılı maddelerin yanı sıra tahsil edilebilecek vergi miktarına ilişkin getirilecek bir sınırlama, hükümetin istediği her dönemde vergi gelirlerinin miktarını artırmasını engelleyeceği için, ihtiyaç duyulan bazı dönemlerde kamu borçlanmasına gidilmesine yol açabilir. Bu durumun sürekli bir hal alması, gerek faiz gerekse de geçmişten gelen borç yükünü artırarak kamu kesiminin borçlanma maliyetlerini artırma riskini de barındırmaktadır (Poterba ve Rueben, 1999).

VHS'lerin kamu kesiminin borçlanma maliyeti ve dolayısıyla borç yükü üzerine yaratacağı etkiler konusunda ise literatürde farklı görüşler mevcuttur. Söz gelimi Eichengreen ve Bayoumi (1994: 787-788)'ye göre; VHS'ler gelecekteki borçlanma artışı ve temerrüte düşme ihtimalini azaltarak tahvil getirilerini düşürür, bu sebeple kamu kesiminin borçlanma maliyeti azalır. Bu görüşe karşın, Poterba ve Rueben (1999:38)'e göre; gevşek mali kurallara sahip devletlerin borçlanma maliyetleri, daha sıkı mali kurallara sahip devletlerin borçlanma maliyetlerine göre daha yüksek olmaktadır.

ABD'nin bazı eyaletleri üzerinde yapılan ve vergi ile harcama sınırlamalarının kamu gelir ve harcamalarını sınırlayabildiğini gösteren bir ampirik çalışmaya göre; doğru bir şekilde tasarlanmış VHS'ler ilgili eyaletlerde kamu gelir ve harcama oranlarını beş yıl içerisinde ülke ortalamasının %0.8 puan üzerinden, %2.9 puan altına düşürmüştür (Stansel, 1994). Ancak literatürde vergi harcama sınırlamalarının, kamu gelir ve harcamalarını kontrol altında tutamadığına dair çalışmalar da mevcuttur. Söz gelimi Kenyon ve Benker (1984) tarafından yapılan diğer bir çalışmada, ABD'nin seçili eyaletlerinde 1978-1983 yılları arasında bazı yıllarda VHS uygulayan ülkelerin, VHS uygulamayan ülkelere göre kamu harcamalarının artış oranının daha düşük olduğu ancak bazı yıllarda ise VHS

uygulayan ÷lkelerde kamu harcamalarının artış oranının daha yüksek olduğu gör÷lmüştür.

VHS'lerin kamu gelir ve harcamalarını sınırlamasını etkileyen bir diğ er unsur ise VHS'lerin anayasal ya da yasal düzeyde uygulanmasıdır. Yasal düzeyde uygulanan VHS'lerin hükümetlerce değ iş tirilmesi, sınırlandırılan bazı gelir ve/veya harcama kalemlerinin istisna tutulması, tavan limitlerin yüks eltilmesi veya düş üür÷lmesi olasıdır. Anayasal düzeyde uygulanan VHS'lerin ise toplumsal bir mutabakat oluş madan değ iş tirilmesi daha güçtür. Öyle ki; ABD'de 18 eyalet üzerine inceleme yapılan bir çalış mada¹⁹, yasal VHS uygulanan eyaletlerde kişi baş ına düş en kamu harcamalarının ÷lke geneline oranında %2,3 puan azalma meydana gelirken, aynı oran anayasal VHS uygulanan eyaletlerde %4,8'dir. Bundan ötürü anayasal VHS'lerin kamu mali disiplini sağ lamada çok daha etkin bir araç olduğunu söylemek mümkündür (Stansel, 1994: 13).

VHS'lere ilişkin yürürlüğe konulabilecek somut mali kural önerileri şu şekilde özetlenebilir (Ş en, 2010: 30-31; Yar, 2014a: 59-63);

- i. Bir yıl ya da dönem içerisinde tahsil edilebilecek vergi miktarı ya da vergi yükü ile yapılabilecek kamu harcamaları, GSMH ya da GSYİH'nin belirli bir oranı ile sınırlandırılabilir. Bununla paralel olarak, devletin ekonomi içerisinde görev ve fonksiyonlarının anayasada açıkça belirtilmesi (örn; kamu kesiminin hangi mal ve hizmetlerin üretimini ya da sunumunu gerçekleştireceğı, hangilerini ise özel sektöre bırakacağı gibi) vergi ve harcamalara ilişkin sınırlamaların etkinliğini artıracaktır.
- ii. Vergi konularının ve oranlarının hükümetlerce iradi bir şekilde belirlenmesini önleyecek hükümler anayasada yer alabilir. Bununla birlikte vergi oranlarında, konularında ve kamu harcamalarındaki artışlar da parlamentonun nitelikli çoğunluk (2/3, 3/4 veya 4/5 gibi) onayına bağlanabilir.
- iii. Kamu harcamalarındaki artışların yalnızca vergi gelirleri ile finanse edilebileceğı, istisnai durumlar haricinde borçlanmaya ve emisyon

¹⁹ İncelenen 18 eyaletin 10'unda anayasal, 8'inde yasal VHS'ler uygulanmaktadır.

gelirlerine başvurulamayacağı anayasada hüküm altına alınabilir. Ayrıca bir defalık elde edilen vergi gelirlerine karşılık harcama yapılmaması ya da bir defalık harcamalara tahsis edilmesi hüküm altına alınabilir. Böylece ilerleyen dönemlerde ortaya çıkabilecek borçlanma ihtiyacı da önlenmiş olacaktır.

- iv. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası hizmet ve gelir bölüşümü anayasada hüküm altına alınabilir. Yerel yönetimler tarafından hangi hizmetlerin sunulacağı ve hangi gelirlerin toplanacağını açıkça belirlenmesinin doğal bir sonucu olarak merkezi yönetiminin harcama yetkisi sınırlanacaktır.
- v. Teşvik, sübvansiyon, sosyal transferler vb. başta olmak üzere transfer harcamalarının miktarı sınırlandırılabilir veya tamamen kaldırılabilir.²⁰ Benzer şekilde vergi harcamaları, muafiyet ve istisnalarına da sınır koyulabilir.
- vi. Tüm kamusal hizmetler için uygulanması mümkün olmamakla birlikte, bazı kamusal hizmetlerin sunumunda ödeme gücü ilkesi yerine fayda ilkesi benimsenebilir.
- vii. İlgili yıl ya da dönem içerisinde tahsil edilen gelir miktarının tahmin edilenden fazla olması halinde, harcamalardan arta kalan kısmın doğrudan borç stoğunun eritilmesi veya olağanüstü dönemlerde kullanılmak üzere belirlenmiş fonlarda saklanması anayasal hüküm altına alınabilir.

Tıpkı bütçe sınırlamalarında olduğu gibi VHS'leri de temelde prosedürel (sayısal olmayan) ve kantitatif (sayısal) kurallar olmak üzere iki alt başlık altında incelemek mümkündür.

2.3.1. Prosedürel Vergi ve Harcama Kuralları

Prosedürel kurallar; vergi ve harcamalara ilişkin sayısal hedefler ya da limitler ortaya koymayan usul kurallarıdır. Wicksell'in kamu harcamaları ile gelirlerinin yasama organında eş zamanlı olarak oylanması önerisi, Hayek'in genellik

²⁰ Toplumda sosyal yardım geliri olmaksızın hayatını idame ettirmesi güç olan dezavantajlı grupların varlığı göz önünde bulundurulmalıdır.

ilkesinin anayasal güvence altına alınması önerisi, Friedman'ın düz oranlı vergi uygulamasının anayasada yer alması önerisi, vergi konusuna ilişkin kurallar, merkezi ve yerel yönetimler arası hizmet ve gelir bölüşümüne ilişkin kurallar ve bazı kamusal hizmetlerin sunumunda ödeme gücü ilkesi yerine fayda ilkesi benimsenmesi önerisi, prosedürel vergi ve harcama kurallarına örnek olarak gösterilebilir (Aktan, 2019: 408-415).

2.3.1.1. Kamu Harcamaları ile Gelirlerinin Eş Zamanlı Oylanması Kuralı

VHS'lere ilişkin prosedürel kuralların ilki İsveçli iktisatçı Wicksell tarafından önerilen kamu gelir ve harcamalarının yasama organında eş zamanlı olarak oylanması ve oy birliği ile geçirilmesidir.²¹ Öyle ki Wicksell'e göre; bütçe sürecinde vergi ve harcamalar ayrı ayrı oylanmak yerine bir paket halinde yasama organının onayına sunulur ve oy birliği ile kabul edilirse, kamu kesiminde de tıpkı özel kesimde olduğu gibi gönüllü mübadeleye benzer bir yapı oluşur. Böylece toplumun herhangi bir ferdi arzu etmediği kamusal malları finanse etmeye ya da tüketmeye mecbur olmayacak ve ortaya çıkan fayda toplumdaki tüm bireyler arasında dağılacaktır. Ancak Wicksell oy birliğine ulaşmanın çeşitli sebeplerden ötürü mümkün olmayacağı düşüncesinden hareketle nitelikli oy çoğunluğunu (3/4 veya 9/10) da kabul etmektedir (Hepaksaz, 2007: 101-102).

Wicksell'in vergi ve harcamaların eş zamanlı onaylanması önerisinin, denk bütçe prensibi ile birlikte uygulanması halinde kamu harcamalarının artması için vergi artışını da beraberinde getireceğinden mali disiplinin sağlanmasına faydalı olacağı düşünülebilir. Ancak oy birliği ya da nitelikli oy çoğunluğu uygulamasının benimsenmesi durumunda günümüz parlamenter sistemlerinde karar alma sürecinde yavaşlamaların ve uygulamada gecikmelerin yaşanması da muhtemeldir.

2.3.1.2. Genellik İlkesi

VHS'lere ilişkin diğer bir prosedürel kural ise Avusturyalı iktisatçı Hayek tarafından ortaya atılan genellik ilkesidir. Hayek'in tüm hukuk kurallarının vatandaşlar arasında ayırım yapmaksızın uygulanması gerektiği düşüncesinin

²¹ Bkz.: Knut Wicksell, "A New Principle of Just Taxation", **Classics in the Theory of Public Finance**, Çev. James M. Buchanan, Ed. Richard A. Musgrave, Alan T. Peacock, London, Palgrave Macmillan, 1958, s. 72-118.

vergileme alanındaki yansıması da vergilemede genellik ilkesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Vergilemede genellik ilkesi; din, dil, ırk, sosyal statü vb. ayrımlar gözetilmeksizin vergi yasalarının herkese eşit şekilde uygulanmasını öngören klasik bir vergileme ilkesi olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda yalnızca belirli kişileri kapsayacak şekilde vergi konulması, ödeme gücü ilkesine göre vergi yükünü dağıtma amacı hariç başka bir sebeple vergi yükünü toplumun belirli kesimleri üzerine yoğunlaştırmak veya belirli kısımları hariç tutmak vergilemede genellik ilkesine aykırı uygulamalara örnek olarak gösterilebilir. Anayasamızın Vergi Ödevi başlıklı 73. maddesinde yer alan “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.” ifadesindeki “herkes” kelimesi “mali güç” kavramı ile birlikte değerlendirildiğinde vergilemede genellik ilkesine atıf yapmaktadır²² (Tekbaş, 2010: 150-152).

Hayek’e göre de tüm kurallar genel, soyut ve öngörülebilir olmalı, belirli kişilere yönelik olmamalıdır. Kanunların öngörülebilirliği sayesinde vatandaşlar içindeki bulundukları yasal çerçeveye hâkim olabilecek ve gerek sosyal gerekse de ekonomik faaliyetlerinde yöneticilerin keyfi bir şekilde kanunu yorumlayabileceği ya da değiştirebileceği korkusu yaşamayacaklardır (Yayla, 2000: 33-34).

2.3.1.3. Anayasal Düz Oranlı Vergi Kuralı

Düz (tek) oranlı vergileme sistemi; artan oranlı vergilemeye alternatif olarak daha geniş bir gelir tanımını, vergi tabanını, düşük gelir gruplarını vergi kapsamına dahil etmemeyi ve üretimi teşvik etmeyi hedefleyen, kişisel gelir ile kurum gelirini iki ayrı vergi ile birbirine entegre ederek tek ve düşük oranlı tahsil etmeyi amaçlayan bir vergileme modeli olarak tanımlanabilir (Gerçek, 1999: 126). Düz oranlı vergilemeyi savunan yazarlara göre, ekonomik sistem içerisinde ulaşılması hedeflenen faydalar şu şekilde sıralanabilir;

- Muafiyet, istisna ve indirimleri kısıtlayarak, verginin daha geniş bir tabana yayılmasını sağlamaktadır. Böylece daha geniş bir vergi tabanı

²² İlgili maddede yer alan “herkes” kelimesinde ülke içerisinde yaşayan tüm insanlar değil, vergi ödeme gücü bulunan ve vergiyi doğuran olay ya da hukuki durum ile ilişki kuran kimseler kastedilmektedir (Taş, 1998: 276).

üzerine, daha düşük oranlı vergi konularak vergi adaletinin de sağlanması amaçlanmaktadır.

- Vergi sistemindeki karmaşıklığı azaltmaktadır.
- Sermaye birikimini teşvik ederek ekonomik büyüme sağlamayı amaçlamaktadır.
- Gelir ve kurumlar vergisini entegre ederek çifte vergilendirmeyi önlemeyi amaçlamaktadır.
- Siyasi iradenin vergi sistemi üzerinde çıkar ve baskı grupları lehine yapabileceği değişikliklerin önüne geçerek, devletin tarafsızlık fonksiyonunu güçlendirmektedir.
- Kamu harcamalarının azaltılması yoluyla kamu mali disiplini sağlamayı amaçlamaktadır (Gerçek, 1999: 128-131).

Buna karşın literatürde düz vergileme sisteminin bazı dezavantajlarının olduğunu savunan görüşler de mevcuttur. Örneğin Dunn (2006)'a göre; düz oranlı vergileme sistemi her ne kadar basit ve adil gibi gözükse de, üst gelir gruplarının lehine, orta gelir grubunun ise aleyhinedir. Başka bir deyişle üst gelir grubunda yer alan vergi mükelleflerinin, orta gelir grubunda yer alan vergi mükelleflerince sübvans edilmesine yol açmaktadır.

Bir diğer prosedürel VHS olarak sayılabilecek öneri ise ABD'li iktisatçı Milton Friedman ve Rose Friedman tarafından kaleme alınan "Free to Choose" adlı esere dayanan anayasal düz oranlı vergi kuralıdır. Friedman ve Friedman (1980: 306)'a göre önceden belirlenmiş sabit bir asgari gelir miktarının üzerinde kalan tüm gelirler muafiyet ve istisnalara yer vermeksizin, %20'den az ve düz oranlı bir vergilendirmeye tabi tutulursa; hem elde edilen vergi geliri artacak hem de daha etkin bir vergileme yapılmış olacaktır.

2.3.1.4. Vergi Konusunun Sınırlandırılması

Özellikle kamu tercihi ve anayasal iktisat teorisyenleri tarafından sıkça dile getirilen bir diğer öneri ise vergi konularının anayasada önceden açık bir şekilde belirlenmesidir. Anayasal iktisat teorisinin bu düşüncesinin arkasında yatan temel sebep, hükümetlerin vergi konuları üzerinden dilediği şekilde değişiklik yapmasını engellemektir. Aksi durumda hükümetlerin her türlü mal ve hizmeti, üretimi,

tüketimi vb. vergilendirmesi mümkündür. Bu noktada anayasal iktisat teorisi hem mükelleflerin kamusal mal ve hizmetlerden elde ettikleri faydaya kıyasla daha fazla vergi ödememeleri ya da başka bir deyişle mali sömürüye uğramamaları hem de daha karmaşık mali kurallara gerek kalmaması adına, vergi ile ilgili uygulanacak anayasal mali kurallarda vergi konusunun da önceden açık bir şekilde belirlenmesi gerektiğini ileri sürmektedir (Hepaksaz, 2007: 103).

2.3.1.5. İdareler Arası Mali Bölüşüm İlkesi

Anayasal iktisat teorisyenleri tarafından ortaya atılan vergi ve harcamalara ilişkin bir diğer öneri ise mali anayasada genel yönetim ile yerel yönetimler arası mali bölüşüm ilkelerinin anayasada belirlenmesi ve bu yetkilerin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesidir. Bu yaklaşımın temeli Niskanen (1968) tarafından ortaya atılan kamu görevlilerinin güç ve etki alanını genişletmek, personel sayısını artırmak, yüksek maaş vb. amaçlara ulaşmak için bütçe büyüklüklerini maksimize etme eğiliminde olduğu düşüncesine dayanmaktadır. İlerleyen yıllarda Brennan ve Buchanan (1980)'ın çalışmasında ise hükümetin genişletici eğilimlerini sınırlamak için ideal bir araç olarak kullanılabileceği ileri sürülmüştür (Oates, 2005: 355).

“Yerel mali özerklik” olarak da tanımlanan bu yaklaşımda amaç yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden bağımsız gelir kaynaklarına sahip olmaları ve kendi karar mekanizmaları içerisinde belirlenen faaliyetleri gerçekleştirmek için harcama yapma imkânı kazanabilmeleridir. Vergi ve harcamalara ilişkin bazı yetkilerin genel yönetimden alınarak yerel yönetimlere devredilmesi ile idareler arası rekabetin artacağı ve etkinlik sağlanacağı düşünülmektedir. Bunun yanı sıra, yerel yönetimlerin topluma daha yakın temas edeceği düşüncesinden hareketle vergi gelirlerinin görece daha adil toplanacağı ve yapılacak harcamaların bireylerin faydasını gözetecek şekilde harcanabileceği ileri sürülmektedir (Hayrulloğlu, 2016: 355-356).

2.3.1.6. Tahsis İlkesinin Benimsenmesi

Tahsis ilkesi; kısaca belirli vergi vb. kamu gelirlerinin, belirli bir kamu harcamasının finanse edilmesi için ayrılması olarak tanımlanabilir. Tahsis ilkesinin zıttı olan adem-i tahsis ilkesinde ise hazine birliği ilkesi uyarınca belirli bir kamu harcaması için bir kamu geliri ayrılmamalıdır. Tahsis ilkesi ile ilgili en yaygın örnek

olarak motorlu taşıtlar veya taşıt alım-satım vergisinin, otoyol yapımı için ayrılması gösterilebilir.

Tahsis ilkesinin uygulanması kamu mali yapısında gerek olumlu gerek olumsuz etkilere neden olabilir. Tahsis ilkesine ilişkin başlıca olumlu görüşler şu şekilde sıralanabilir:

- Gelir tahsisatı yapılan idarede bürokrasi azalır ve böylece karar alma süreci hızlanır.
- Gelir tahsisatı yapılan idarenin sorumluluk bilinci yükseleceği için hizmetlerin kalitesi ve etkinliği de artar.
- Ekonomi kriz veya daralma döneminde bile olsa, tahsisli idarelerde hizmetin sürekliliği sağlanır.
- Kamu kesiminin borçlanması gerektiği durumlarda, her bir idarenin mali yapısı birbirinden farklı değerlendirileceği için, tahsisli idarelerin borçlanması görece kolaydır (Acar, 2006: 218).

Anayasal iktisat teorisyenleri de tahsis ilkesinin uygulanmaması halinde, kamu harcamalarının kamu gelirlerinden bağımsız bir şekilde arttığını ve bu durumun kamu mali disiplini bozduğunu ileri sürmektedir. Öyle ki, vergi ve harcamaların tahsis ilkesi benimsenmeden ayrı ayrı yapılması kamu ekonomisinin genişlemesine yol açmaktadır ve bireylerin vergi ile harcamalara ilişkin kararlarını rasyonaliteden uzaklaştırmaktadır (Buchanan, 1963: 461).

Anayasal iktisat teorisyenleri her ne kadar tahsisat ilkesinin benimsenmesinin olumlu sonuçları üzerinde dursa da, bu yaklaşımın olumsuz sonuçlara yol açması da muhtemeldir. Örneğin; aynı çatının altında yer alan tahsisli idareler ile tahsis elde edemeyen idareler arasında hizmette yeknesaklık sağlanamayacak, bunun yanı sıra bu idarelerin denetlenmesi de güçleşecektir. Ayrıca tahsisat ilkesinin anayasal bir kural haline getirilmesi de güçtür. Öyle ki; hangi harcamalar için hangi gelirlerin tahsis edileceği önceden belirlense bile, bu gelir ve harcamalar süreklilik arz etmeyebilir ve elde edilen gelir ile gerekli harcama miktarı seneden seneye farklılıklar gösterebilir. Bu sebeplerden ötürü, adem-i tahsisat prensibini koruyarak bütçe dengesi üzerinde mali disiplini sağlayıcı tedbirler alınması gerektiği düşünülmektedir.

2.3.2. Sayısal Vergi ve Harcama Kuralları

Kantitatif ya da sayısal vergi ve harcama kuralları ise toplam vergi gelirleri ve/veya toplam kamu harcamaları üzerine tavan limitler belirlenmesi yoluyla, kamu kesiminin genişliği üzerinde kısıtlayıcı etki yapmayı amaçlayan mali kurallardır. Prosedürel kuralların aksine kantitatif VHS'ler sonuçlar üzerinde etki yaratmayı amaçlamaktadır ve siyasal iktidarlar tarafından kaçınılması ya da uygulanmaması daha güçtür. Bu sebeple prosedürel kuralların, kantitatif kuralların tamamlayıcısı olarak kullanılması önerilmektedir. Vergi ve harcamaların artış oranının GSYİH veya GSMH'nin artış oranına göre sınırlandırılması ve kamu idaresi tarafından tahsil edilecek vergilerin azami oranlarının belirlenmesi başlıca kantitatif VHS'ler arasında gösterilebilir (Buchanan ve Flowers, 1986: 6).

Söz gelimi 1978 yılında yapılan ve halen yürürlükte olan bir düzenleme ile ABD'nin California eyaletinde gayrimenkullar üzerinden tahsil edilecek vergi miktarının gayrimenkulun net değerinin %1'inden fazla olamayacağı hüküm altına alınmıştır²³. İlgili uygulamayı azami vergi oranının belirlenmesine ilişkin uygulanan kantitatif bir VHS örneği olarak göstermek mümkündür (Aktan, 2019: 415-416).

2.4. Borçlanma Sınırlamaları

Borç kavramı, genel bir ifadeyle daha önce alınmış bir paranın, anapara ve faiz gibi ödemeleri ile birlikte geri verilmesi yükümlülüğüdür. Buradan hareketle kamu borçlanması ise, başta merkezi kamu idaresi olmak üzere çeşitli kamu otoritelerinin sözleşme karşılığı elde ettikleri borçlar olarak tanımlanabilir. Kamu borçlanması devletin gelir-gider dengesini sağlamasında kullandığı bir araç olmanın yanı sıra, tam istihdam, fiyat istikrarı, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması gibi hedeflere ulaşmada kullanılan bir tür maliye politikası yöntemidir (Yılmaz, 2021: 21-22).

Klasik iktisat teorisinde devletin fonksiyonları yalnızca iç ve dış güvenliğin sağlanması, adalet hizmetleri, diplomasi faaliyetleri vb. ile sınırlandırılmıştır. Bu sebeple kamu gelir ve giderlerinin birbirine denk ve minimal olması

²³ Bkz.: California Constitution, Article XIII A: Tax Limitation, Section 1(a), (Çevrimiçi) leginfo.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=CONS&division=&title=&part=&chapter=&article=XIII%20A, E.T: 22.11.2021.

öngörülmektedir. Jandarma devlet anlayışı olarak da bilinen bu yaklaşımda, kamu borçlanmasına büyük ölçüde karşı çıkmaktadır. Öyle ki klasik iktisat teorisine göre, devlet yalnızca savaş, olağanüstü haller ile yüksek verimliliğe sahip ve toplumsal fayda sağlayabilecek altyapı yatırımlarının finansmanı için borçlanmalıdır. Aksi durumlarda kamu borçlanması çeşitli sebeplerden ötürü sakıncalı bulunmaktadır.

Klasik iktisat teorisinin çeşitli haller dışında kamu borçlanmasını sakıncalı görmesinin başlıca sebebi, gerek iç gerekse de dış borçlanma aracılığıyla gelecek nesillere yük aktarıldığı düşüncesidir. Ayrıca klasik teorinin öncüsü A. Smith'e göre de kamu borçlanması, vergilere göre toplumun daha az tepki gösterdiği bir finansman aracı olması sebebiyle kamu harcamalarını artırmakta ve vergilerin toplum tarafından benimsenmesini güçleştirmektedir. Benzer şekilde D. Hume da kamu borçlanmasının getirdiği faiz yükünü karşılamak için yapılacak vergi artışlarının enflasyonist etkisi ve alacaklı ülkelere bağımlı kalınması üzerinde durmakta ve kamu borçlanmasına olumsuz yaklaşmaktadır (Yılmaz, 2021: 31-32).

1929 Büyük Buhranı sonrası pek çok ülkede uygulanan ve olumlu sonuçlar gösteren Keynesyen ekonomi anlayışında ise devlet gelir ve giderlerinin konjonktürel dengeliği öncelendiği için kamu borçlanmasına olumsuz yaklaşılmamaktadır. Klasik görüşün aksine Keynesyen iktisatçılara göre kamu borçlanması gelecek nesiller üzerine bir yük getirmemektedir. Öyle ki gelecek nesiller yalnızca borcun değil alacağın da mirasçılarıdır (Lerner, 1964: 232). Bu sebeple Keynesyen iktisat teorisi, kamu borçlanmasını konjonktür dalgalanmalarının daralma dönemlerinde talep artışını sağlanması için kullanışlı bir araç olarak görmektedir.

Kamu borçlanmasının anayasal mali kurallar aracılığıyla sınırlandırılması gerektiğini ileri süren anayasal iktisat teorisi de klasik iktisat çizgisini sürdürmekte ve kamu borçlanmasını verimsiz bir kamu geliri olarak nitelendirmektedir. Öyle ki Buchanan'a göre; gerek kamu gerekse de özel sektör tarafından yapılan borçlanmalar, iç veya dış kaynaklı olması farketmeksizin gelecek nesiller üzerine bir yük getirmekte ve refah kaybına yol açmaktadır (Buchanan, 1999: 26).

Öyle ki borçlanma üzerine anayasal bir sınır getirilmediği takdirde, kamu harcamalarının finansmanında borçlanmanın tercih edilmesi muhtemeldir. Özellikle vergi yoluyla finansmanın bireylerin politik tercihlerini etkileyerek, hükümetlere oy kaybı yaşatma ihtimali borçlanma tercihinin ön plana çıkarmaktadır. Bu durum, kamu

kesiminin yeni gelir kalemleri yaratma yoluna başvurmadan borçlanmasına ve böylece ağır faiz yükünün oluşmasına yol açabilir. Geçmişte sıkça rastlanılan borç faizlerini ödemek için yeni borçlanmalara mecbur kalınması, başka bir deyişle borç sarmalına girilmesi kaçınılmaz olmaktadır. Başlangıçta kaçınılan vergi ile finansman modelinin faturası, biriken faiz yükü ile daha da artmakta; hem kamu kesiminin sunmak istediği hizmetlerde ve yatırımlarda finansman sorunu ortaya çıkmakta hem de bireylerin ödeyeceği verginin bir kısmı faiz giderlerine ayrılmaktadır (Günay, 2007: 2).

Başka bir deyişle, kamu borçlanması seçmen kararları üzerinde vergiler kadar etkili olmadığı için, politikacıların bütçe maksimizasyonu ve yeniden seçilme hedeflerine ulaşmak için popülist bir şekilde kullanabilecekleri bir araçtır ve bu sebeple anayasal mali kurallar aracılığıyla sınırlandırılması gerekmektedir. Bu öneri ise uygulamada borçlanma sınırlamaları şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Borçlanma sınırlamaları ise devlet veya borçlanma yetkisine sahip kamu otoritelerinin, borçlanma miktarına, kaynağına veya borç stokuna tavan limit belirleyen bir mali kural türü olarak tanımlanabilir. Yasal veya anayasal düzeyde uygulanabilen borçlanma sınırlamaları, GSMH veya GSYİH'ye oranla kamu borç stokunu sınırlandıran sayısal kurallar şeklinde uygulanabileceği gibi, ayrıca bazı prosedürel kurallar şeklinde de uygulanabilir. Başlıca prosedürel kuralların arasında kamu borçlanmasının parlamentonun çoğunluk onayına bağlanması, kamu idari birimlerinin belirli piyasalardan veya belirli araçları kullanarak (örn; Merkez Bankası veya yabancı kaynaklar gibi) borçlanmasını engelleyen kurallar sayılabilir (Şahin, 2010: 234).

2.4.1. Sayısal Borçlanma Kuralları

Sayısal borçlanma kuralları, kamu borcuna ilişkin parametrelere GSYİH veya GSMH'ya oranla tavan bir limit belirlenmesidir. Kamu borcu üzerine mali kural uygulanmasının, özellikle borç ve faiz yükünün yüksek olduğu ülkelerde maliye politikası uygulamalarında kalıcılığın sağlanmasında ve böylece hükümetlerin güvenilirliğinin artmasında etkili olduğu düşünülmektedir. Bunun yanı sıra, kamu borcunun stok bir değişken olması sebebiyle borçlanma sınırlamalarında konjonktüre göre değişiklik yapılmasına ihtiyaç yoktur. Bu sebeple borçlanma sınırlamalarının denetimi basittir ve prosedürel borçlanma kurallarına kıyasla kaçınılması daha

güçtür. Ancak borçlanma kurallarının bağımsız bir para politikası ile birlikte uygulanması da önem taşımaktadır. Öyle ki siyasal iktidarın para politikası üzerinde söz sahibi olduğu bir ortamda, borçlanma kurallarına görünüşte uyum sağlanması ancak gerçekte borç ve faiz yükünün genişletici para politikası uygulamaları ile finanse edilmesi ihtimali doğmaktadır (Hallett ve Jensen, 2011: 227-229).

Sayısal borçlanma kurallarının ekonomi üzerinde yapacağı başlıca olumlu etkiler arasında genel ve birincil bütçe açıklarının kapatılması ve böylece mali disiplinin sağlanması sayılabilir. Öyle ki çeşitli ülkeler üzerinde pek çok çalışma bu görüşü desteklemektedir. Örneğin, Debrun v.d. (2008: 342-343) tarafından 1990-2005 yılları arasında mali kuralların AB üyesi 25 ülke üzerindeki etkisini inceleyen bir çalışmaya göre; borçlanma sınırlamalarının bütçe açıklarını önleyici etkisi bulunmaktadır. Öyle ki, harcama sınırlamaları tek başına bütçe açıklarını etkileyememekte, borç sınırlamaları ile birlikte uygulandığında pozitif sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Aynı çalışmada kamu borç yükünün artışının, bütçe açıklarının artışına kıyasla mali kuralların etkinliğini daha çok zayıflattığı da görülmektedir.

Avrupa Merkez Bankası bünyesinde yapılan bir diğer çalışmada ise, 1990-2012 yılları arasında 27 AB üyesi ülke incelenmiştir. Benzer şekilde sayısal mali kuralların kamu harcamalarını azaltıcı etkisi sebebiyle faiz dışı bütçe açığını iyileştirici etkisi olduğu ve borçlanma kurallarının diğer mali kurallara kıyasla mali disiplini sağlamada daha etkili olduğu gözlemlenmiştir (Nerlich ve Reuter, 2013: 20-21).

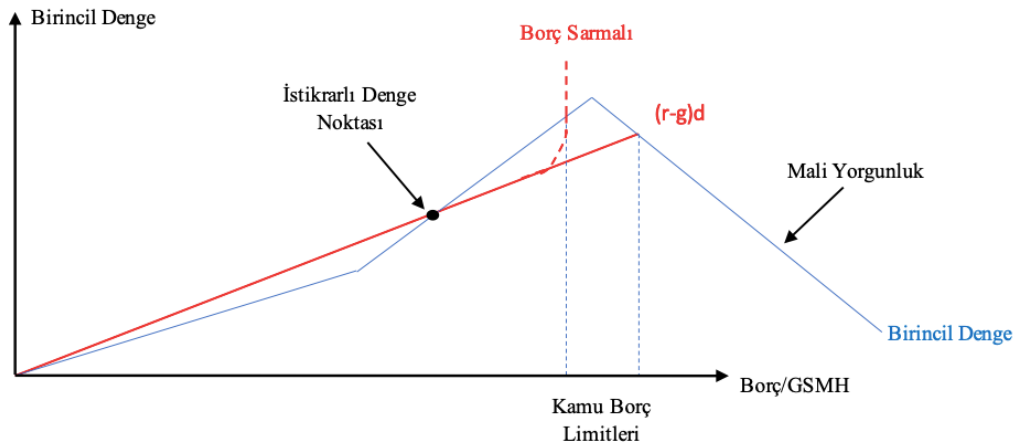
AB ülkeleri üzerine yapılan ampirik çalışmaların yanı sıra, 1993 yılında Maastricht kriterlerinin yürürlüğe girmesi ile birlikte, Euro bölgesi ortalama bütçe açığı 1993-2000 yılları arasında %6'dan %1'in altına kadar düşüş göstermiştir (Buti, Martins ve Turrini, 2007: 116).

Türkiye üzerine yapılan bir diğer çalışmada da, borçlanma kurallarının kamu mali disiplininin sağlanmasında olumlu etkileri olduğu ve bu sebeple ilerleyen dönemlerde borç ve faiz ödemelerinde, bütçe açığında ve para arzında azalmaya yol açtığı gözlemlenmiştir (Çetin, 2018: 55).

Uygulamada ise sayısal borçlanma kuralları; kamu borç limiti, kamu borç tavanı ve ihtiyatlı borç hedefi uygulamaları şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Yılmaz ve Ataer, 2017).

2.4.1.1. Kamu Borç Limiti

Hükümetin kamu borcunu ertelemesinin mümkün olamayacağı azami borç seviyesi olarak tanımlanan kamu borç limiti (KBL); büyüme ve faiz oranları ile önceki dönemlerde hükümetlerin artan kamu borcuna karşı gösterdikleri tutumlara bağlı bir kavramdır. Şekil 2.1’de görüldüğü üzere, birincil (faiz dışı) denge ile borç ve faizlerine ilişkin ödemelerin denk olduğu noktada kamu borcu istikrarlı bir denge halindedir. Borç ödemelerinin arttığı durumda ise, hükümetlerin birincil dengesi yükselmektedir. Ancak kamu borcunun seviyesi, KBL’ye yaklaştığında hükümetler borç sarmalına girmekte ve birincil denge artık faiz ödemelerini karşılayamaz hale gelmektedir, başka bir deyişle “mali yorgunluk²⁴” ile karşılaşmaktadır. (OECD, 2015: 2)



Şekil 2.1: Kamu Borç Limitlerinin Belirlenmesi²⁵

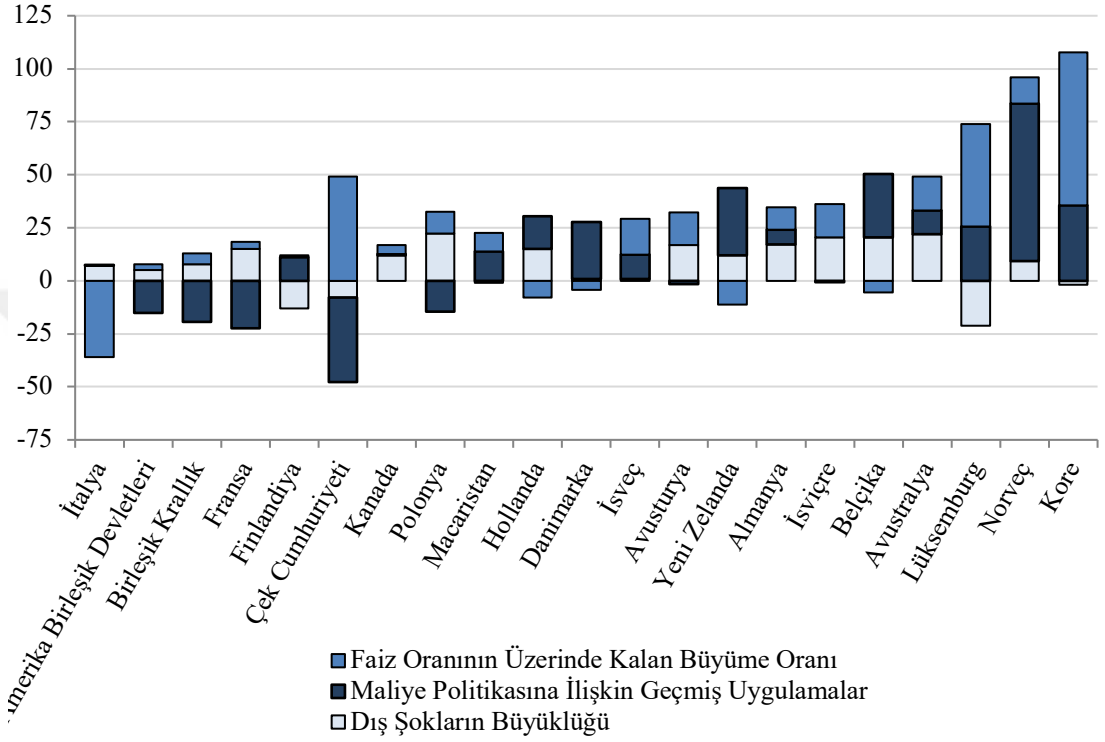
Kaynak: OECD, “Achieving Prudent Debt Targets Using Fiscal Rules”, OECD Economics Department Policy Notes, No: 28, 2015, s. 2.

KBL’nin pek çok OECD ülkesi için GSYİH’nin %200’ü kadar olduğu hesaplanmaktadır. Ülkeler arası KBL’ye ilişkin farklılıklar temelde hükümetlerin maliye politikası uygulamalarındaki farklılıklarına, ülkelerin faiz oranının üzerinde kalan büyüme oranlarına ve dış kaynaklı şokların büyüklüğüne bağlıdır. Örneğin;

²⁴ Mali yorgunluk; hükümetin artan borç ve faiz yükü karşısında, birincil dengeyi yeterince artıramaması durumudur (Ghosh v.d., 2013: F4).

²⁵ Şekilde r ; faiz oranını, g ; büyüme oranını, d ; borç/GSMH oranını, birinci mavi kesikli çizgi borcun sürdürülebilir olmadığı durumda KBL’yi, ikinci mavi kesikli çizgi ise faiz oranının yükselen kamu borcu seviyesini dikkate almadığı durumdaki KBL’yi göstermektedir.

Norveç gibi sıkı maliye politikası uygulayan ülkelerde KBL'ler yüksek iken, İtalya gibi düşük büyüme potansiyeline sahip ülkelerde KBL'ler düşüktür (Fall v.d., 2015: 16-17). Ülkelerin GSYİH'sinin %200'ü olarak kabul edilen OECD ortalamasından ne kadar saptığı ve bu sapmaların hangi etkenlerden kaynaklandığı ise Şekil 2.2'de görülmektedir.



Şekil 2.2: Kamu Borç Limitini Belirleyen Etkenler

Kaynak: Falilou Fall, Debbie Bloch, Jean-Marc Fournier ve Peter Hoeller, “Prudent Debt Targets and Fiscal Frameworks”, **OECD Economic Policy Paper Series**, No: 15, 2015, s. 16.

2.4.1.2. Kamu Borç Tavanı

Kamu borç tavanı (KBT) kavramı, “uzun dönemde mali sürdürülebilirliği tehlikeye atmayan en büyük kamu borcu değeri” olarak tanımlanabilir (Lima, Gaglianone ve Sampaio, 2008: 313). Maliye literatüründe üzerinde görüş birliği sağlanamamış bir kavram olan KBT yaklaşık bir asırlık bir geçmişe sahip olsa da, 1953'te ABD'de yaşanan ilk borç tavanı krizi ve özellikle 2011'de yaşanan Avrupa Borç Krizi sonrası KBT'lere ilişkin çalışma ve uygulamaların yaygınlaştığı görülmüştür. Artan kamu borcundan kaynaklanan faiz yükünün ülkeleri borç sarmalına sokması, bu sebeple ülkelerin kırılganlığının artması ve ekonomilerinin

durgunluğa girmesi KBT'lerin uygulanma nedenlerine dair gösterilen başlıca gerekçelerdir. Öyle ki, 2011 Avrupa Borç Krizi sonrasında borç sarmalına giren bazı Avrupa ülkelerinde güvenilirlik sorunu ve borçların geri ödenmemesi riski ortaya çıkmıştır (Yılmaz ve Ataer, 2019: 313).

Ülkemizde ise kamu borç tavanı 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un” üçüncü bölümünde “Borçlanma, ikraz ve garanti limiti” başlığı altında düzenlenmiştir. 2003 yılında yürürlüğe giren ilgili madde²⁶ ile hüküm altına alınan kamu borç tavanı uygulaması, küresel krizin ekonomiyi olumsuz etkilediği 2009 yılına kadar başarıyla uygulanmıştır. İlerleyen dönemlerde ise kamu borç tavanı uygulamasında sapmalar yaşandığı görülmüştür (Yılmaz ve Ataer, 2019: 314).

2.4.1.3. İhtiyatlı Borç Hedefleri

İhtiyatlı borç hedefleri (İBH); temelde devletin sınırsız borçlanma yetkisini önlemeyi, mali alanı korumayı, uygulanan maliye politikasının verimliliğini artırmayı, ülkelerin risk primlerini azaltarak piyasalarda güvenilirlik sağlamayı ve sermaye maliyetlerini azaltmayı hedefleyen bir tür borç taahhüt düzeyi olarak tanımlanabilir. İBH'ler ekonomiyi olumsuz etkileyen şok dönemlerinde kamu borç tavanlarının aşılmasını önlemek için belirlenmektedir ve ülkelere özgüdür. OECD tarafından yapılan hesaplamalarda dış şoklara açık olmaları ve istikrarsız yapıları sebebiyle, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için İBH'lerin GSYİH'nin %30-50'si arasında olması önerilmektedir (OECD, 2015: 1; Yılmaz ve Ataer, 2017: 313-314).

İBH'lere uyum sağlamamanın hükümetlerin güvenirliliği ve gelecek dönemlerdeki bütçe açıklarına olumsuz etkileri olmaktadır. Bu olumsuz etkilerin önüne geçebilmek için, İBH'ler belirlenirken savaş, ekonomik kriz vb. sebeplerden kaynaklanabilecek dış şokların kamu borçlarının seyrine yapabileceği muhtemel etkiler göz önünde bulundurulmalıdır. Bu sebeple İBH'lerin belirlenmesinde gelecek dönemlere projeksiyon sağlayacak modelleme yöntemlerinin kullanılmasının faydalı olacağı söylenebilir (Fall v.d., 2015: 26).

²⁶ “Borçlanma limiti değiştirilemez. Ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla yüzde beş oranında artırılabilir. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave yüzde beş oranında bir tutar, ancak Cumhurbaşkanı kararı ile artırılabilir.”

2.4.2. Prosedürel Borçlanma Kuralları

Prosedürel borçlanma kuralları ise; sayısal kuralların aksine borç stoğu veya miktarı üzerine tavan bir limit getirmeyen, buna karşın hükümetlerin borçlanma kaynağını, yöntemini veya vadesini belirleyen ya da borçlanmayı zorlaştıran usul kurallarıdır.

Prosedürel borçlanma kurallarına ilişkin uygulanabilir önerilerden ilki devletin başta Merkez Bankası olmak üzere iç kaynaklardan yapacağı borçlanmaların engellenmesidir (Kopits ve Symansky, 1998: 2). Bu düşüncenin altında dış borçlanmanın itfasında mutlaka döviz stoğunun gerekli olması, ancak iç borçlanmanın itfasında senyoraj gelirlerinin kullanılabilmesidir. İç borçların itfasında senyoraj gelirlerinin kullanılmasının enflasyon sorununu tetikleyebileceği ve kamu mali disiplini olumsuz etkileyeceği düşüncesiyle devletin yalnızca dış kaynaklardan borçlanmasına izin verilmesi önerilmektedir. Ancak dış borçlanmanın kaynakları arasında yabancı devletler, uluslararası finans kurumları ve piyasaları olduğu düşünüldüğünde, yalnızca dış borçlanma yapan bir devletin dış ilişkilerinde çıkarlarına uygun politikalar izlemesinde engellerle karşılaşması olasıdır.

Prosedürel borçlanma kurallarına ilişkin diğer öneriler arasında ise borçlanmanın parlamentonun çoğunluk onayına tabi tutulması, yerel yönetimlerin de borçlanma yetki ve sınırlarının ayrıca belirlenmesi ve Merkez Bankasından temin edilen kısa vadeli avansların belirlenen kısa periyotlarla Hazine tarafından geri ödenmesinin teminat altına alınması sayılabilir (Şengönül ve Songur, 2010: 9).

Bu bölümde mali kural kavramı açıklanmış ve bütçe, vergiler, kamu harcamaları ve kamu borçlanması üzerine uygulanabilecek mali kural tipleri incelenmiştir. Mali anayasanın unsurlarını oluşturan bu kurallar incelenirken sayısal ve prosedürel kurallar şeklinde ayrıma gidilmiş ve her bir kural türü ayrı ayrı ele alınmıştır. Bir sonraki bölümde ise, mali anayasa ya da başka bir deyişle anayasal dayanağı olan mali kural uygulayan ülkeler incelenecek ve mali anayasanın ülkemizde uygulanabilirliği değerlendirilecektir.

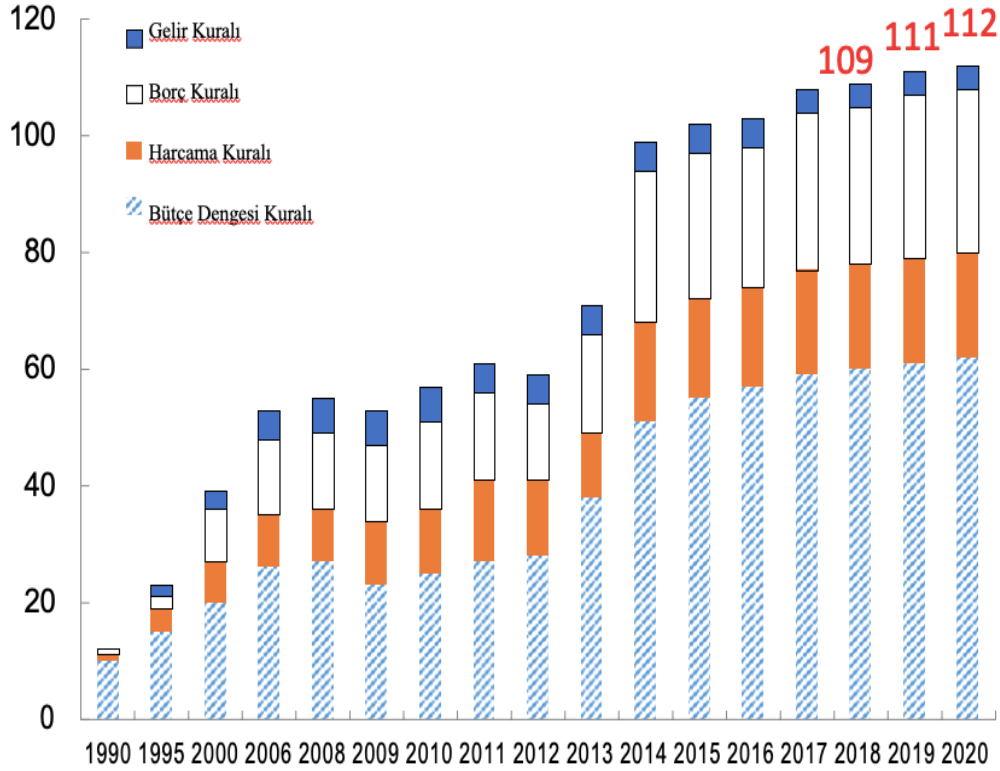
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MALİ ANAYASA VE MALİ KURAL: DÜNYA UYGULAMALARI VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Avrupa Birliği (AB) Uygulamaları

Anayasalar, yasalar, koalisyon antlaşmaları, uluslararası antlaşmalar veya yalnızca hükümetlerin politika tercihleri temeline dayanabilen mali kural uygulamaları temelde bütçe, vergi, harcama ve borçlanma gibi maliye politikası araçlarının sınırlandırılmasını ve bu sayede mali disiplinin sağlanmasını hedeflemektedir. 1990'lı yıllarda da aşırı bütçe açıklarının oluşması sebebiyle mali disiplin bozulmuş, AB ülkeleri başta olmak üzere pek çok ülkede iradi maliye politikalarının yerine kurala dayalı maliye politikalarına yönelim artmıştır (Günel, 2020: 67). Öyle ki, 1975-1995 yılları arasında AB ülkelerinin büyük bir kısmında ve buna bağlı olarak diğer gelişmiş ülke ekonomilerinde de mali açıkların ve kamu borçlanmasının arttığı görülmüştür. Yaşanan bu gelişmelerin iradi maliye politikalarının karar alıcı birimlere herhangi bir sınırlama getirmediği için mali açıkları ve borçlanmayı artırma eğiliminde olduğu görüşünü yaygınlaştırdığı düşünülmektedir (Calmfors, 2015: 2).

Bu düşünceden hareketle 1990'lı yıllardan itibaren gerek Birlik bazında gerekse de üye ülkeler bazında kurala dayalı maliye politikalarına yönelik uygulamalar giderek yaygınlaşmıştır. 1993 yılı itibariyle Maastricht Kriterleri'nin yürürlüğe girmesi ve 1997 yılında İstikrar ve Büyüme Paketi'nin kabul edilmesi Birlik bazında yaşanan gelişmelere örnek olarak gösterilebilir.



Şekil 3.1: AB’de Uygulanan Sayısal Mali Kuralların Türleri ve Sayıları (1990-2020)

Kaynak: European Commission, “Numerical fiscal rules in EU member countries”, (Çevrimiçi) ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en, E.T: 20.04.2022.

Şekil 3.1’de görüldüğü üzere AB’de Birlik ve ülkeler bazında uygulanan mali kuralların çoğunluğunu denk bütçe ve borçlanma kuralları oluşturmakta, vergi ve harcamalara ilişkin kurallar geri planda kalmaktadır. AB üyesi ülkelerde vergi ve harcamalara ilişkin sınırlamaların yetersiz kalmasının temelinde ise üye ülkelerin vergi sistemlerinin uyumlaştırılmasında yaşanan güçlüklerin var olduğu söylenebilir (Aktan, Çoban ve Demir, 2010: 112). 1990 yılından itibaren bakıldığında ise uygulanan sayısal mali kural sayısının artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Her ne kadar 1990 yılında 12 olan AB üyesi ülke sayısının 2020 yılında (Brexit sonrası) 27’ye ulaşması uygulanan mali kuralların sayısını artırsa da, kurala dayalı maliye politikası uygulamalarına olan yönelim de göz ardı edilmemelidir.

3.1.1. Birlik Genelinde Uygulanan Mali Kurallar

AB’de uygulanan mali kuralları Birlik genelinde uygulanan ve üye ülkeler özelinde uygulanan kurallar olmak üzere iki alt başlık altında ele almak mümkündür. Birlik genelinde mali kuralların temeli 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht/Avrupa Birliği Antlaşması ve 1997 yılında yürürlüğe giren İstikrar ve Büyüme Pakti’na dayanmaktadır. Maastricht Kriterleri ve İstikrar ve Büyüme Pakti ile üye ülkelerin çeşitli ekonomik ve mali kriterleri üzerine oransal sınırlar konulmakta ve ülkelerin uyumu denetlenmektedir.

3.1.1.1. Maastricht Kriterleri

Avrupa Yakınsama Kriterleri olarak da adlandırılan Maastricht Kriterleri, AB’nin ekonomik ve parasal birlik sürecinin tamamlaması amacıyla 7 Şubat 1992’de Hollanda’nın Maastricht şehrinde imzalanan ve 1 Kasım 1993 itibarıyla yürürlüğe giren Maastricht/Avrupa Birliği Antlaşması ile belirlenmiş, AB üyesi ülkelerin arasındaki ekonomik ve mali farklılıkların giderilmesini hedefleyen kurumsal düzenlemelerdir.

Maastricht Kriterleri ile üye ülkelerin bütçe açığı, kamu borç stoku, enflasyon oranı, faiz oranı ve devalüasyonlar gibi ekonomik ve mali kriterleri üzerinde bazı sınırlamalar ve üye ülkelerin bu kriterlere uymaması halinde uygulanacak yaptırımlar belirlenmiştir. Kamu borç stoku ve bütçe açığı üzerinde belirlenen mali kurallar Birlik genelinde uygulanan mali kuralların en tipik örneği olup, kısaca şu şekilde özetlenebilir (Dilekli ve Yeşilkaya, 2002: 1-3):

- Bütçe Açığı Kriteri: “Üye ülkelerin kamu açıklarının GSYİH’lerine oranı %3’ü geçmemelidir.”
- Borç Stoku Kriteri: “Üye devletlerin kamu borçlarının GSYİH’lerine oranı %60’ı geçmemelidir.”
- Enflasyon Oranı Kriteri: “Toplulukta fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile, bir üye ülkenin enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir.”
- Faiz Oranı Kriteri: “Üye ülkelerde uygulanan uzun vadeli faiz oranları, 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmamalıdır.”

- Devalüasyon Kriteri: “Son 2 yıl itibarıyla, bir üye ülkenin para birimi, diğer bir üye ülkenin para birimi karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır.”

Maastricht Kriterleri yalnızca üye devletlerin ekonomik ve mali kriterleri üzerine bazı sınırlamalar getirmekte kalmayıp, Ekonomik ve Parasal Birliğe (EPB) katılan ülkelerin kriterlere uyum sağlayıp sağlamadığını denetlemekte ve kriterlerden sapmalar yaşayan ülkelere çeşitli yaptırımlar uygulanmasını da öngörmektedir. 104. maddede belirlenen yaptırımlar şu şekilde özetlenebilir (Bektaş ve Saraç, 2021: 388):

- Üye devletin tahvil ve menkul kıymet ihraç etmeden önce, Ekonomik ve Mali İşler Konseyi (ECOFIN) tarafından belirlenen ilave bilgileri yayınlaması,
- Avrupa Yatırım Bankası’ndan üye devlete yönelik uyguladığı kredi politikası gözden geçirmesinin talep edilmesi,
- ECOFIN tarafından aşırı kamu açıklarının kapandığı görüşüne varılıncaya kadar, üye devletten Birlik hesabına faizsiz para yatırmasının istenmesi,
- Üye devlete GSYİH’sinin %0,25’ini geçmeyecek bir miktarda para cezası uygulanması.

Maastricht Kriterleri’ne göre AB üyesi 27 ülke ile Türkiye’nin bütçe dengesi ve kamu borcunun GSYİH’ye oranı ile enflasyon ve faiz oranları Tablo 3.1’de verilmiştir.

Tablo 3.1: AB Üyesi Ülkeler ile Türkiye'nin Maastricht Kriterlerine Uyumu
(2021 Yılı Verileri)

	Bütçe Dengesi/GSYİH (%)	Kamu Borcu/GSYİH (%)	Enflasyon Oranı (%)	Faiz (%)	Oranı
Kriter Oranı	-3.0	60	2,23²⁷		2,56²⁸
Almanya	-3,7	69,3	3,2		-0,37
Avusturya	-5,9	82,8	2,8		-0,09
Belçika	-5,5	108,2	3,2		-0,01
Bulgaristan	-4,1	25,1	2,8		0,19
Çekya	-5,9	41,9	3,3		1,9
Danimarka	2,3	36,7	1,9		-0,06
Estonya	-2,4	18,1	4,5		0,06
Finlandiya	-2,6	65,8	2,1		-0,09
Fransa	-6,5	112,9	2,1		0,01
GKRY	-1,7	103,6	2,3		0,37
Hırvatistan	-2,9	79,8	2,7		0,45
Hollanda	-2,5	52,1	2,8		-0,33
İrlanda	-1,9	56,0	2,4		0,06
İspanya	-6,9	118,4	3,0		0,35
İsveç	-0,2	36,7	2,7		0,27
İtalya	-7,2	150,8	1,9		0,81
Letonya	-7,3	44,8	3,2		0
Litvanya	-1,0	44,3	4,6		0,16
Lüksemburg	0,9	24,4	3,5		-0,36
Macaristan	-6,8	76,8	5,2		3,06
Malta	-8,0	57,0	0,7		0,5
Polonya	-1,9	53,8	5,2		1,95
Portekiz	-2,8	127,4	0,9		0,3
Romanya	-7,1	48,8	4,1		3,62
Slovakya	-6,2	63,1	2,8		-0,08
Slovenya	-5,2	74,7	2,0		0,07
Türkiye	-2.7	42	19,6		18,59
Yunanistan	-7,4	193,3	0,6		0,88

Kaynak:

Eurostat

Database,

(Çevrimiçi)

ec.europa.eu/eurostat/web/main/data, E.T.: 01.05.2022; T.C. Cumhurbaşkanlığı

Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (Çevrimiçi) sbb.gov.tr/butce, E.T: 01.05.2022.

²⁷ Toplulukta fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin; Yunanistan (%0,6), Malta (%0,7) ve Portekiz (%0,9) yıllık enflasyon oranları ortalamasının 1,5 puan fazlası.

²⁸ Fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin; Yunanistan (%0,88), Malta (%0,5) ve Portekiz (%0,3) yıllık faiz oranları ortalamasının 2 puan fazlası.

Tablo 3.1 incelendiğinde AB üyesi pek çok ülkenin hem küresel salgın öncesi mali disiplinlerinin bozulması hem de COVID-19 küresel salgınının beraberinde getirdiği ekonomik yüklerin etkisiyle mali kurallara uyum sağlamada güçlükler yaşadığı görülmektedir. Öyle ki COVID-19 küresel salgını kamu maliyesinde bir yandan başta sağlık harcamaları olmak üzere kamu harcamalarını artırmış, bir yandan da vergi tabanının zayıflamasına ve vergi gelirlerinin azalmasına yol açmıştır (Yılmaz, 2021).

AB Komisyonu 2020 yılı Mart ayı itibariyle küresel salgının ortaya çıkaracağı sosyal ve ekonomik etkilerin önüne geçebilmek için Maastricht Kriterlerindeki belirlenen mali kuralların kaçış maddesini²⁹ devreye sokmuştur (European Commission, 2020: 2). Komisyon 2021 yılının Haziran ayında açıkladığı bir diğer pakette ise Mart 2020’de alınan kararın küresel salgının yarattığı etkilerin telafi edilmesinde üye ülkelere yardımcı olduğu ve bu sebeple mali kuralların askıya alınmasına ilişkin kararın 2022 yılında da uygulanacağı, 2023 yılında ise yürürlükten kaldırılmasının beklendiğini açıklamıştır (European Commission, 2021: 6).

Küresel salgın dönemi ve sonrasında AB’de mali kural uygulamalarında yaşanan bu gelişmeler bir açıdan mali kuralların tasarım aşamasında olağanüstü dönemlerde devreye girebilecek kaçış maddelerinin önemini vurgularken, bir açıdan da kamu kesiminin ekonomide aktif rol oynamasının zorunlu olduğu dönemlerde mali kuralların gerekli olup olmadığının sorgulanmasına neden olmaktadır.

3.1.1.2. İstikrar ve Büyüme Pakti

1997 yılında yürürlüğe konulan İstikrar ve Büyüme Pakti (İBP), Birlik genelinde uygulanacak mali kuralların belirlenmesinde Maastricht Antlaşmasından sonraki adım olarak kabul edilmektedir. İBP, Maastricht Antlaşması çerçevesinde belirlenen kamu borç stokunun ve bütçe açığının GSYİH’nin sırasıyla %60 ve %3’ünü geçmemesi kriterini aynı şekilde kabul etmekte ve üye ülkelerin bütçe fazlası ya da dengesi hedeflemesini önermektedir (Schuknecht, 2004: 11).

²⁹ Bkz.: 7 Temmuz 1997 tarih ve 466/97 Sayılı Konsey Yönetmeliği, m. 5(1) ve m. 9(1); “Euro bölgesi veya bir bütün olarak Birlik için şiddetli ekonomik gerileme dönemlerinde, orta vadede mali sürdürülebilirliği tehlikeye atmamak şartıyla, üye devletlerin orta vadeli bütçe hedefine yönelik uyum yolundan geçici olarak ayrılmasına izin verilebilir”.

İBP'nin temel hedefleri arasında uzun vadede fiyat istikrarı ile sürdürülebilir büyümeyi sağlamak ve kamu açıklarını minimize etmek sayılabilir. Böylece ekonomik şok ve durgunluk gibi dönemlerde bütçe esnekliğinin sağlanması ve fiyat istikrarını bozmadan gerekli ekonomik düzenlemelerin yapılması mümkün olabilecektir (Soukiazis ve Castro, 2003: 2).

Komisyon tarafından “Avrupa Birliği ülkelerinin güvenilir mali politikalar izlemelerini ve bu politikaları koordine etmelerini sağlamak için tasarlanmış bir kurallar bütünü” olarak tanımlanan İBP, önleyici kol ve düzeltici kol olmak üzere iki alt kurallar bütününden oluşmaktadır. İBP'nin önleyici kolu; konjonktür dalgalanmalarını da göz önünde bulundurarak, üye devletlerin olağan dönemlerde mali plan ve politikaları için parametreler belirlemeyi ve böylece bütçe politikasının güvenilirliğini sağlamayı amaçlamaktadır. Bu amaçla orta vadeli bütçe hedefleri, harcama kriterleri, istikrar ve yakınsama programları, önemli sapma prosedürü ve mevzuat hükümleri gibi araçlar kullanılmaktadır. İBP'nin düzeltici kolu ise; aşırı açık prosedürü uygulayarak, üye devletin belirlenen açık ve/veya borç kriterine yeniden uyum sağlamasını amaçlamaktadır (European Commission, 2022).

1997 yılında yürürlüğe giren İBP 2015 yılına dek çok sayıda kez revize edilmiş olup, kronolojik olarak şu şekilde sıralanmaktadır (European Commission, 2018):

- i. İBP kabul edilmiştir. (1997)
- ii. İBP'nin önleyici kuralları yürürlüğe girmiştir. (1998)
- iii. İBP'nin düzeltici kuralları yürürlüğe girmiştir. (1999)
- iv. İBP Değişikliği (2005)
- v. Altılı Paket (2011)
- vi. İkili Paket ve Mali Sıkılaştırma (2013)
- vii. İBP Gözden Geçirme (2014)
- viii. İBP Esnekleştirme (2015)

3.1.1.2.1. İBP Değişikliği

AB'nin Beşinci Genişleme Süreci ile birlikte 2004 yılında Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Letonya, Litvanya, Estonya, Malta

ve GKRY resmen Birliğe üye olmuştur. Birliğe yeni katılan on ülkenin ekonomik gelişmişlik seviyelerinin mevcut üyelerin altında olması sebebiyle maliye politikalarının eşanlı yürütülmesinde sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu sebeple 2005 yılında İBP’de değişikliğe gidilmiş; tek tip mali kurallar yerine ekonomik gelişmişlik düzeylerini ve gelişmeleri dikkate alan ülkelere göre farklılaştırılmış mali kural uygulamalarına geçilmiştir (European Commission, 2013: 9).

Söz konusu değişiklik ile birlikte İBP’nin önleyici kolunda; bütçe açığına ilişkin hedef parametrelerin belirlenmesinde üye ülkelerin nüfus yapısı, borç oranı vb. gibi yapısal özellikleri dikkate alınmaya başlanmış, üye ülkelere bütçe politikalarında esneklik sağlamak için GSYİH’nin %1’i kadar güvenlik marjı uygulamaya konulmuştur. İBP’nin düzeltici kolunda ise; üye ülkelere kamu kesiminin sorumluluğunun arttığı dönemlerde aşırı açık prosedürlerinin uygulanmasına ilişkin zaman bakımından esneklik sağlanmaya başlanmıştır (Karayazı, 2020: 65).

3.1.1.2.2. Altılı Paket

2008 yılında yaşanan Küresel Ekonomik Kriz ile birlikte AB’de uzun dönemli istikrarın ve sürdürülebilir büyümenin sağlanabilmesi için üye ülkelerin para ve maliye politikalarında iş birliği ve koordinasyonun gerekliliği bir kez daha gündeme gelmiştir. Yaşanan küresel krizin beraberinde getirdiği makroekonomik istikrarsızlığın üye ülkelerin bütçe dengesi ve kamu borç stoku üzerinde olumsuz etkilere yol açması nedeniyle 2011 yılında İBP’de revizyona gidilme gereği ortaya çıkmıştır.³⁰ Bu kapsamda İBP’nin hem önleyici hem de düzeltici kolunda bazı değişiklikler yapılmıştır (European Commission, 2013: 11-12).

Altılı Paket (Six Pack) olarak adlandırılan bu değişiklikler şu şekilde özetlenebilir (European Commission, 2013: 14):

- Üye ülkelerde uygulanmakta olan harcama kuralları kapsamında; kamu harcamalarının artış hızının, üye ülkenin orta vadeli potansiyel büyüme oranından fazla olmaması, aksi halde üye ülkeye uyarı veya faizli teminat gibi yaptırımlarda bulunulması,

³⁰ Eurostat verilerine göre Birlik üyesi ülkelerde ortalama bütçe açığının GSYİH’ye oranı 2007 yılında %0,9 iken 2010 yılında %6,4’e, ortalama kamu borcunun GSYİH’ye oranı ise 2007 yılında %58 iken 2010 yılında %80’e kadar yükselmiştir.

- Üye ülkelerde uygulanmakta olan borçlanma kuralları kapsamında; kamu borcunun GSYİH'ye oranının kriter oran olan %60'ı geçmesi halinde, her yıl eşik değerin üzerinde kalan kısmın üç yıl boyunca 1/20 oranında azaltılması,
- Üye ülkelere uygulanan ihtiyati politikalardan sapmalar yaşamaları halinde GSYİH'sinin %0,2'si oranında faizli teminat, aşırı açık vermeleri halinde ise GSYİH'sinin %0,2'si oranında faizli teminat yaptırımını uygulanması,
- Üye ülkelerin dengesizlik risklerinin düzenli olarak belirlenmesi, yüksek risk grubunda olan ülkelere aşırı dengesizlik prosedürü uygulanması,
- Aşırı dengesizlik prosedürünü uygulamayan ülkelere GSYİH'sinin %0,1'i kadar yıllık para cezası yaptırımını uygulanması,
- Yapılan düzenlemelerin üye ülkelerin ulusal bütçelerine de yansıtılması ve çok yıllık olarak planlanması.

2010 yılında önerilen ve 2011 yılı itibarıyla yürürlüğe giren altılı paket hem küresel krizin halihazırda yaşanan etkilerinin hafifletilmesi hem de gelecekte yaşanabilecek krizlerin önlenmesi açısından yürürlüğe girdiği yıllarda bir dönüm noktası olarak nitelendirilmiş ve AB'nin ekonomik entegrasyon sürecini güçlendiren önemli bir adım olarak görülmüştür (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2011: 10).

3.1.1.2.3. İkili Paket

30 Mayıs 2013 tarihinde yürürlüğe konulan İkili Paket (Two Pack) ise AB üyesi ülkelerin aşırı açık prosedürlerine uyum sağlayıp sağlayamadığının daha sıkı bir şekilde izlenmesine ilişkin hükümler getiren bir düzenlemedir. İkili Pakette yürürlüğe konulan hükümler kapsamında; üye ülkenin 3 veya 6 aylık periyotlarla Komisyona ve Konseye rapor sunması kararlaştırılmış ve böylece aşırı açığının düzeltememe riski taşıyan ülkelerin erkenden tespit edilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca aşırı açık sorununun kalıcı olarak çözümü için yapısal reformlar önerilmiş ve ekonomik ortaklık programlarının yürütülmesi kararlaştırılmıştır (European Commission, 2018).

3.1.1.2.4. Mali Sıkılaştırma

2012 yılında Birleşik Krallık ve Çek Cumhuriyeti (Çekya) hariç 25 AB üyesi ülke tarafından imzalanan ve 2013 yılı itibariyle yürürlüğe konulan Mali Sıkılaştırma³¹, denk bütçe kuralı, borçlanma kuralı ve düzeltme mekanizmaları aracılığıyla mali disiplinin ve yakınlaşmanın güçlendirilmesi amaçlayan hükümetler arası bir antlaşmadır (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, 2012).

Mali Sıkılaştırma'nın bütçe kuralına göre; bütçe denk ya da fazla olmalıdır. Ancak kamu borcunun GSYİH'ye oranının Maastricht Kriterleri ve İBP'de belirlenen %60'lık eşiği aşmayan ülkeler için %1'e kadar esneklik sağlanabilir. Borç kuralına göre ise; %60'lık eşiği aşan ülkelerin her yıl borç oranını, aşan kısmın 1/20'si kadar azaltması gerekmektedir (Burret ve Schnellenbach, 2013: 4-6).

Ayrıca yürürlüğe giren bütçe dengesi ve borçlanma kurallarının imzacı devletlerin ulusal hukuk mevzuatlarına tercihen anayasal düzeyde aktarılması da kararlaştırılmış ve kurallardan sapmalar yaşanması halinde otomatik düzeltme mekanizmalarının yürürlüğe sokulması planlanmıştır (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, 2012).

3.1.1.2.5. İBP Gözden Geçirme

2014 yılında ise Altılı Paket ve İkili Paket kapsamında alınan kararlar gözden geçirilmiş ve uygulanan politikaların AB genelinde bütçe açığı ve kamu borç stokunun kontrol altına alınmasında etkili olduğu sonucuna varılmıştır. Bununla birlikte uygulanan politikaların ekonomik kriz döneminde ve dar bir zaman dilimi içerisinde test edilmesi nedeniyle olağan dönemlerde uygulanabilirliği tartışılmış ve iyileştirme yapılabilecek olası alanlar ortaya konulmuştur (European Commission, 2014: 11).

3.1.1.2.6. İBP Esnekleştirme

2015 yılına gelindiğinde ise Komisyon yatırım, yapısal reform ve mali sorumluluk kavramlarını Birliğin ekonomi politikasının temel yapı taşları olarak konumlandırmış ve istihdam ile büyümeyi artıracak politikaları öncelermiştir. Bu

³¹ Resmi adıyla “Ekonomik ve Parasal Birlikte İstikrar, Koordinasyon ve Yönetişim Antlaşması” (“Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union”).

kapsamda İBP'nin mevcut kuralları içerisindeki esnekliğin mümkün olan en iyi şekilde nasıl kullanılacağı hakkında bir rehber yayınlamıştır. İBP Esnekleştirme olarak adlandırılan bu düzenlemeler ile İBP'de belirlenmiş mali kurallar hakkında bir değişiklik yapmaksızın geçici sapmalara izin verilmiştir. Orta vadeli bütçe hedefinden GSYİH'nin %0,5'i kadar geçici saptmaya izin verilmesi, bu geçici sapmaların telafi edilmesi için dört yıla kadar süre tanınması, kamu yatırım harcamalarının bütçe hesaplarına dahil edilmemesi ve böylece kriter oranının esnetilmesi ve yapısal reformların gerçekleştirilmesi şartı ile aşırı açık prosedürünün ertelenebilmesi yapılan esnekleştirmelere örnek olarak gösterilebilir (European Commission, 2015: 3-9).

3.1.2. Üye Ülkeler Özelinde Uygulanan Mali Kurallar

AB üyesi ülkelerin neredeyse tamamına yakınında Maastricht Kriterleri ve İBP'de belirlenen genel kuralların dışında, ülke içinde çeşitli hukuki dayanaklarla belirlenmiş mali kural uygulamaları da mevcuttur. Üye ülkelerde uygulanan mali kuralların önemli bir kısmı merkezi yönetim veya genel yönetimin bütçe dengesi ve harcamalarını kontrol altında tutmayı amaçlamakta, gelir ve borçlanma kuralları kısmen geri planda yer almaktadır. Yalnızca Çekya ve İrlanda'da yalnızca Birlik genelinde uygulanan kurallar geçerli olup, diğer 25 AB üyesi ülkenin uyguladıkları mali kural türleri, kapsamaları, hukuki dayanakları, başlangıç yılı veya uygulandığı aralıklar, resmi uygulama prosedürü, bütçe tahmini ve denetimi yapan bağımsız kuruluşlar ile kaçış hükümlerinin varlığı Tablo 3.2'de gösterilmiştir.

Tablo 3.2.: AB Üyesi Ülkeler Özelinde Uygulanan Mali Kurallar

ÜLKE	MALİ KURAL TÜRÜ	KAPSAM	HUKUKİ DAYANAK	BAŞLANGIÇ YILI veya (UYGULANMA ARALIĞI)	RESMİ UYGULAMA PROSEDÜRÜ	BÜTÇE TAHMİNİ YAPAN BAĞIMSIZ KURULUŞ	BÜTÇE DENETİMİ YAPAN BAĞIMSIZ KURULUŞ	İYİ BELİRLENMİŞ KAÇIŞ HÜKÜMLERİ
Almanya	Bütçe Dengesi Kuralı	Merkezi Yönetim	Anayasa	(1969-2010) 2011	Yok Var	Yok	Yok	Var
	Harcama Kuralı	Merkezi Yönetim + Bölgesel Yönetim	Siyasi Taahhüt	1982	Yok	Yok	Yok	Yok
Avusturya	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	1999	Var	Yok	2012'den sonra Var	Yok
Belçika	Gelir Kuralı	Merkezi Yönetim	Koalisyon Anlaşması	(1992-1999)	Var	Var	Yok	Yok
	Harcama Kuralı	Merkezi Yönetim	Koalisyon Anlaşması	(1993-1998)	Var	Var	Yok	Yok
	Bütçe Dengesi Kuralı	Merkezi Yönetim	Koalisyon Anlaşması	2013	Var	Var	Var	Yok
Bulgaristan	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Siyasi Taahhüt	(2006-2008) (2009-2011)	Yok	Yok	Yok	Yok
			Yasa	2012				
			Siyasi Taahhüt	(2006-2009)				
	Harcama Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2012	Yok	Yok	Yok	Yok
	Borçlanma Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2003	Var	Yok	Yok	Yok
Danimarka	Harcama Kuralı	Genel Yönetim	Siyasi Taahhüt	(1994-2006) (2007-2008) (2009-2014)	Yok	Yok	Yok	Yok
			Anayasa	2014				
			Siyasi Taahhüt	(2001-2011)				
	Gelir Kuralı	Genel Yönetim	(1992-2006); Koalisyon Anlaşması, 2007; Siyasi Taahhüt	1992	Yok	Yok	Yok	Yok
	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Anayasal	2014				
Estonya	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Koalisyon Anlaşması	1993	Var	Yok	Yok	Yok
			Yasa	2014				
Finlandiya	Borçlanma Kuralı	Merkezi Yönetim	Koalisyon Anlaşması	(1995-2006) 2011	Yok	Yok	2013'ten sonra Var	Yok
	Harcama Kuralı	Merkezi Yönetim	Koalisyon Anlaşması	2003			2013'ten sonra Var	Yok
	Bütçe Dengesi Kuralı	Merkezi Yönetim	Koalisyon Anlaşması	1999	Yok	Yok	2013'ten sonra Var	2013'ten sonra Var

Tablo 3.2.: (devamı) AB Üyesi Ülkeler Özelinde Uygulanan Mali Kurallar

ÜLKE	MALİ KURAL TÜRÜ	KAPSAM	HUKUKİ DAYANAK	BAŞLANGIÇ YILI veya (UYGULANMA ARALIĞI)	RESMİ UYGULAMA PROSEDÜRÜ	BÜTÇE TAHMİNİ YAPAN BAĞIMSIZ KURULUŞ	BÜTÇE DENETİMİ YAPAN BAĞIMSIZ KURULUŞ	İYİ BELİRLENMİŞ KAÇIŞ HÜKÜMLERİ
Fransa	Gelir Kuralı	Merkezi Yönetim + Sosyal Güvenlik	Anayasa	2006	Yok	Yok	Var	Yok
			Yasa	2011				
	Harcama Kuralı	Merkezi Yönetim + Sosyal Güvenlik	Yasa	1998	Yok	Yok	Var	Yok
GKRY	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2012	Var	Yok	Var	Var
	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2014	Yok	Yok	Var	Var
	Borçlanma Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2014	Yok	Yok	Var	Var
Hırvatistan	Harcama Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2012	Yok	Yok	Yok	Yok
				2014				
	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2012	Yok	Yok	Yok	Yok
				2014				
Hollanda	Borçlanma Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2009	Yok	Yok	Yok	Yok
	Harcama Kuralı	Genel Yönetim	Koalisyon Anlaşması	1994	Var	Var	Yok	Yok
	Gelir Kuralı	Genel Yönetim	Koalisyon Anlaşması	1994	Var	Var	Yok	Yok
İspanya	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2014	Var	Var	Yok	Yok
	Harcama Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2011	Var	Yok	2014'ten sonra Var	Yok
				(2003-2005)				
				(2006-2011)				
İsveç	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Anayasa	2020	Var	Yok	2014'ten sonra Var	Yok
	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Anayasa	2000	Yok	Yok	2007'den sonra Var	Yok
	Harcama Kuralı	Merkezi Yönetim + Sosyal Güvenlik	Yasa	1997	Yok	Yok	2007'den sonra Var	Yok
İtalya	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Anayasa	2014	Yok	Yok	Var	Yok
	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Anayasa	2013	Var	Yok	Var	Var
	Borçlanma Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2013	Var	Yok	Var	Var
	Harcama Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2014	Var	Yok	Var	Var

Tablo 3.2.: (devamı) AB Üyesi Ülkeler Özelinde Uygulanan Mali Kurallar

ÜLKE	MALİ KURAL TÜRÜ	KAPSAM	HUKUKİ DAYANAK	BAŞLANGIÇ YILI veya (UYGULANMA ARALIĞI)	RESMİ UYGULAMA PROSEDÜRÜ	BÜTÇE TAHMİNİ YAPAN BAĞIMSIZ KURULUŞ	BÜTÇE DENETİMİ YAPAN BAĞIMSIZ KURULUŞ	İYİ BELİRLENMİŞ KAÇIŞ HÜKÜMLERİ
Litvanya	Harcama Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2008	Var	Yok	Yok	Yok
			Anayasa	2015		Var	Var	Var
	Gelir Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2008	Var	2015'ten sonra Var	2015'ten sonra Var	Yok
	Borçlanma Kuralı	Merkezi Yönetim	Yasa	1997	Yok	2015'ten sonra Var	2015'ten sonra Var	Yok
Lüksemburg	Bütçe Dengesi Kuralı	Merkezi Yönetim	Anayasa	2015	Var	Var	Var	Var
	Borçlanma Kuralı	Merkezi Yönetim	Koalisyon Anlaşması	(1990-2003)	Yok	Var	Yok	Yok
		Genel Yönetim		2004				
	Harcama Kuralı	Merkezi Yönetim	Koalisyon Anlaşması	1990	Yok	Var	Yok	Yok
Macaristan	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2014	Var	Var	Yok	Yok
	Harcama Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	(2010-2011)	Yok	Yok	Var	Yok
	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	(2004-2009)	Yok	Yok	Var	Yok
				(2010-2011)				
Malta	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Anayasa	2014	Var	Yok	Var	Var
Polonya	Harcama Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2011	Yok	Yok	Yok	Yok
				2015	Var	Yok	Var	Var
	Bütçe Dengesi Kuralı	Merkezi Yönetim	Siyasi Taahhüt	2006	Yok	Yok	Yok	Yok
	Borçlanma Kuralı	Genel Yönetim	Anayasa	1999	Var	Yok	Yok	Yok
Portekiz	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2015				
	Harcama Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	(2010-2012)	Var	Yok	Var	Var
	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2013	Var	Yok	Var	Var
	Borçlanma Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2013	Var	Yok	Var	Var
Slovakya	Borçlanma Kuralı	Genel Yönetim	Anayasa	2012	Var	Yok	Var	Var
	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2013	Var	Yok	Var	Var
Slovenya	Borçlanma Kuralı	Genel Yönetim	Koalisyon Anlaşması	(2000-2004)	Yok	Var	Yok	Yok
			Yasa	2015		Yok		
Yunanistan	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2015	Var	Yok	Yok	Yok
	Harcama Kuralı	Merkezi Yönetim	Yasa	2011	Yok	Yok	Yok	Yok
	Bütçe Dengesi Kuralı	Genel Yönetim	Yasa	2014	Var	Yok	Yok	Var

Kaynak: Victor Lledó, Sungwook Yoon, Xiangming Fang, Samba Mbaye, & Young Kim, “Fiscal Rules at a Glance”, **International Monetary Fund**, 2017; IMF, “Fiscal Rules Dataset 1985 – 2021”, **IMF Fiscal Affairs Department**, Washington, D.C., 2022.

Tablo 3.2’de görüldüğü üzere ulusal düzeyde mali kural uygulayan AB üyesi 10 ülke (Almanya, Danimarka, Fransa, İspanya, İtalya, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya ve Slovakya) uyguladıkları kuralları anayasa ya da yalnızca kamu mali yönetimine ilişkin hükümlerin yer aldığı üst bir yasa (Mali Sorumluluk Yasası gibi) ile güvence altına almıştır.

3.1.2.1. Almanya

Almanya’da mali kuralların geçmişi 1969 yılına kadar uzanmaktadır. 1969’dan 2011 yılına dek bütçe denkliğine ve yalnızca kamu yatırım harcamaları için borçlanmaya izin veren bir mali kural (altın kural) anayasal düzeyde uygulanmıştır.³² Ayrıca Almanya’nın bazı eyaletlerinin anayasasında da yer alan altın kural uygulaması makroekonomik istikrarsızlık ve savaş gibi dönemlerde uygulanabilecek kaçış hükümlerini de içinde barındırmaktadır³³ (Kennedy, Robbins ve Delorme, 2001: 244-245).

2009 yılının Haziran ayında yapılan anayasa değişikliği ile federal hükümet için 2016’dan, eyaletler için 2020’den itibaren geçerli olmak üzere yapısal denk bütçe kuralı da getirilmiştir. İlgili kural uyarınca federal devletin bütçesi için GSYİH’nin %0,35’i kadar yapısal bütçe açığına izin verilmekte, eyaletlerde ise yapısal bütçe dengesinin sağlanması beklenmektedir³⁴ (Lledó v.d., 2017: 32).

Almanya anayasal denk bütçe kuralının yanı sıra, 1982 yılından beri ulusal düzeyde harcama kuralı da uygulamaktadır. Yalnızca 2009-2012 yılları arası uygulanmayan harcama kuralı, İBP kapsamında Altılı Paket’in yürürlüğe girmesiyle Birlik genelinde uygulanan mali kurallar ile birlikte tekrar yürürlüğe konulmuştur.

³² “Federasyonun bütün gelir ve giderleri bütçede gösterilir...Bütçe, gelir ve giderler bakımından denkleştirilir.” Bkz.: Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, Madde 110/1, Çev. Christian Rumpf, Gökçe Uzar Schüller, (Çevrimiçi) <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf>, E.T.: 15.05.2020.

³³ “Federasyon ve eyaletlerin bütçeleri, kural olarak kredilerden oluşan gelirler hariç olmak üzere denkleştirilmelidir. Federasyon ve eyaletler, ... devletin mali durumunu önemli ölçüde olumsuz etkileyen doğal afet veya olağanüstü acil durum halleri nedeniyle oluşan iniş ve çıkışları göz önüne alacak istisnai düzenlemeler, yapabilir. İstisnai bir düzenleme halinde, buna uygun bir geri ödeme düzenlemesi de yapılmalıdır...” Bkz.: Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, Madde 109/3, Çev. Christian Rumpf, Gökçe Uzar Schüller, (Çevrimiçi) <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf>, E.T.: 15.05.2020.

³⁴ “...Federasyonun bütçesi konusundaki ayrıntılı düzenleme, madde 115 çerçevesinde kredi gelirlerinin nominal gayri safi yurtiçi hasılanın yüzde 0,35’ini aşmaması halinde birinci cümleye uygun olarak yapılmış sayılır...” Bkz.: Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, Madde 109/3, Çev. Christian Rumpf, Gökçe Uzar Schüller, (Çevrimiçi) <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf>, E.T.: 15.05.2020.

Kural hem merkezi hem de bölgesel yönetimler için harcamaların gelirlerden daha hızlı artmamasını öngörmektedir (Aslanpay-Özdemir ve İnneci, 2020: 290-291).

3.1.2.2. Danimarka

Mali kural geçmişi birçok AB üyesi ülkeye kıyasla daha eskiye dayanan Danimarka'da Bakanlıklar için belirlenmiş harcama tavanları uygulanmaktadır. Her bir Bakanlık tarafından kullanılabilecek tavan harcama miktarı Maliye Bakanlığınca belirlenmekte, bu tavan içerisinde kalemlerin dağılımı ise ilgili Bakanlığın yetkisine bırakılmaktadır. Öyle ki ilgili Bakanlıkların harcama kalemlerinin gerekliliği ve önemi hakkında daha doğru bilgiye sahip olduğu, bu sebeple alınacak kararların daha isabetli olacağı ve her Bakanlığın kendi tercihlerini daha fazla sahipleneceği düşünülmektedir. Ayrıca Bakanlıkların harcamaları cari ve transfer harcamaları olmak üzere iki kaleme ayrılmakta ve bu kalemler arası aktarıma izin verilmemektedir. Yalnızca maaş ödemeleri kaleminden diğer kalemlere yapılacak aktarımlar istisna olup, diğer kalemlerden maaş ödemelerine aktarım da yapılamamaktadır (Blöndal ve Ruffner, 2004: 57).

Danimarka ayrıca 2014 yılında yürürlüğe giren bütçe yasası ile birlikte harcama tavanı uygulamasını anayasal bir kural haline de getirmiştir.³⁵ Uygulanan harcama tavanları dört yıllık dönemler için Parlamento tarafından belirlenmekte ve gerek merkezi yönetimin, gerek yerel yönetimlerin, gerekse de bölgelerin harcamaları üzerinde tavan sınırlar belirlemektedir (Lledó v.d., 2017: 25).

3.1.2.3. Fransa

Birlik üyesi bir ülke olması sebebiyle 1992 yılından beri Maastricht/Avrupa Birliği Antlaşması çerçevesinde Birlik genelinde uygulanan denk bütçe ve borçlanma kuralını uygulayan Fransa, ayrıca 1998 yılından beri merkezi yönetim ve sosyal güvenlik sektörünü kapsayan yasal bir harcama kuralı ile reel harcamalardaki artışları sınırlamayı da amaçlamaktadır. İlgili kural uyarınca her mali yıl için sağlık harcamalarına ilişkin harcama tavanı belirlenmekte ve Parlamento tarafından onaylanmaktadır (Karayazı, 2018: 84).

³⁵ “Her mali yıl için eyalet, belediyeler ve bölgeler için sırasıyla üç harcama tavanı belirlenir. Harcama tavanı, mali yılda belirtilen fiili harcamalar için bir üst sınır anlamına gelir...”, Bkz.: Denmark Budgetlov, Madde 5, (Çevrimiçi) <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2012/547>, E.T.: 16.05.2022.

2012 yılının Aralık ayında ise Organik Kanun'un yürürlüğe girmesi ile birlikte İBP'nin Mali Sıkılaştırma paketi kapsamında belirlenen yapısal denk bütçe kuralı da ülke mevzuatına aktarılmıştır. Bahsedilen harcama tavanı ve denk bütçe kurallarının yanı sıra, 2006 yılından beri uygulanan anayasal bir gelir kuralı ile beklenenden fazla tahsil edilen vergi gelirlerinin merkezi yönetim ve sosyal güvenlik sektörüne aktarılması sağlanmış ve 2011 yılından beri Çok Yıllı Kamu Finansmanı Planlama Yasası ile yeni vergi gelirlerine ilişkin asgari sınırlar belirlenmiştir (Lledó v.d., 2017: 30).

3.1.2.4. İspanya

İspanya'da ülke özelindeki mali kuralların geçmişi 2003-2005 ve 2006-2011 yılları arasında uygulanan denk bütçe kurallarıyla başlamaktadır. İlk olarak üç yıllık ve bağlayıcı olmayan bir mali çerçeve kapsamında, 2003-2005 yılları arası normal ekonomik koşullarda geçerli olan, AB İstikrar Programı ile uyumlu denk bütçe kuralı uygulanmıştır. Daha sonra 2006-2011 yılları arasında ekonominin döngüsel hareketlerini de dikkate alan bir denk bütçe kuralı uygulamaya konulmuştur. Yıllık büyüme oranının %2'nin altında kaldığı dönemlerde %1 bütçe açığına izin verilmiş, %3'ün üzerinde gerçekleştiği yıllarda ise bütçe fazlası verilmesi öngörülmüştür. 2011 yılında ise harcama kuralı uygulanmaya başlanmış; işsizlik ödemeleri ve zorunlu ödemeler hariç, kamu harcamalarının yıllık artış oranının orta vadeli GSYİH artışından fazla olmaması kararlaştırılmıştır (Lledó v.d., 2017: 70).

Son olarak, 2011 yılında yapılan anayasa değişikliği kapsamında 2020 yılından itibaren ise Maastricht Kriterleri ve İBP çerçevesinde belirlenen kamu borç oranının GSYİH'nin %60'ından fazla olamayacağı kuralı İspanya Anayasasına dahil edilmiştir³⁶.

3.1.2.5. İtalya

2012 yılının Mart ayında AB üyesi ülkeler tarafından kabul edilen ve 2013 yılı başı itibariyle yürürlüğe giren Mali Sıkılaştırma anlaşması kapsamında ülke mevzuatına mali kuralları dahil eden ülkelere biri İtalya'dır. 2012 yılının Nisan

³⁶ "...Devletin gayri safi yurtiçi hasılasına oranla tüm kamu idarelerinin kamu borcunun hacmi, Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma tarafından belirlenen ölçütü aşamaz.", Bkz.: Spain's Constitution of 1978 with Amendments through 2011, Madde 135/3, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en, E.T.:16.05.2022.

ayında yapılan değişiklik ile yapısal denk bütçe kuralı İtalya Anayasasına dahil edilmiştir.³⁷ Aynı anayasa değişikliği ile kamu mali yönetimine ilişkin gelişmelerin takip edilmesi ve mali kurallara uyumun takip edilmesi için bağımsız bir organın kurulmasına da karar verilmiştir (Lledó v.d., 2017: 41). Bu kapsamda 2014 yılında hükümetin makroekonomik ve mali tahminlerini analiz etmekten, değerlendirmekten ve ulusal ve Birlik genelindeki mali kurallara uyumunu izlemekten sorumlu Parlamenter Bütçe Ofisi kurulmuştur (Parliamentary Budget Office, 2022).

3.1.2.6. Letonya

2013 yılı başı itibariyle yürürlüğe giren Mali Sıkılaştırma anlaşması kapsamında ülke mevzuatına mali kuralları dahil eden bir diğer ülke Letonya'dır. Bütçe denkliğini ülke anayasasına dahil eden Letonya'da³⁸, borçlanma ve harcama kuralı ise Mali Disiplin Yasasında yer almaktadır. Yapılan düzenlemeler ile yapısal bütçe açığının GSYİH'ye oranla %0,5'ten³⁹, kamu borç stokunun ise GSYİH'ye oranla %60'tan az olması hüküm altına alınmıştır.⁴⁰ 2014 yılından itibaren ise kamu harcamalarının yıllık artış oranının, yıllık reel (enflasyondan arındırılmış) büyüme oranından daha düşük olması kararlaştırılmıştır (Lledó v.d., 2017: 46).

3.1.2.7. Litvanya

Bütçe dengesi, harcamalar, gelirler ve borçlanma gibi kamu mali yönetiminde kullanılan her politika aracı için mali kurallar uygulayan Litvanya'nın mali kural geçmişı 1997 yılında genel yönetim net borçlanma tavanını sınırlandıran borçlanma kurallarına dayanmaktadır. 2008 yılından beri ise harcama ve gelir kuralı da yürürlükte dir. 2008-2015 yılları arası yürürlükte olan harcama kuralı; son beş yıllık ortalama genel yönetim harcamalarının yıllık artışının, aynı dönem içerisindeki ortalama gelir artışının azami %0,5'i kadar fazla olmasını öngörmekteydi. Bu kural

³⁷ "Devlet, ekonomik döngünün olumsuz ve elverişli evrelerini dikkate alarak bütçesindeki gelir ve giderleri dengeler...", Bkz.: Italy's Constitution of 1947 with Amendments through 2020, Madde 81, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2020.pdf?lang=en, E.T.:16.05.2022.

³⁸ "...Saeima, Bütçeye dahil olmayan harcamaları içeren bir karar verirse, bu kararında bu tür harcamaları karşılamak için fon tahsis etmek zorundadır..." Bkz.: Latvia's Constitution of 1922, Reinstated in 1991, with Amendments through 2016, Madde 66, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Latvia_2016.pdf?lang=en, E.T.:17.05.2022.

³⁹ "Genel devlet bütçesinin yapısal dengesi, ilgili yıla ait gayri safi yurtiçi hasıladan her yıl için yüzde -0,5'ten daha az belirlenemez", Bkz.: Fiscal Discipline Law, Kısım 10, (Çevrimiçi) <https://likumi.lv/ta/en/en/id/254896-fiscal-discipline-law>, E.T.: 17.05.2022.

⁴⁰ "Çerçeve kanun taslağı, mali yıl sonunda genel devlet borcunun gayri safi yurtiçi hasılanın yüzde 60'ını geçemeyeceği kriteri dikkate alınarak hazırlanır.", Bkz.: Fiscal Discipline Law, Kısım 14/1, (Çevrimiçi) <https://likumi.lv/ta/en/en/id/254896-fiscal-discipline-law>, E.T.: 17.05.2022.

2015 yılında revize edilmiş; sosyal güvenlik ve sağlık harcamaları da kural kapsamına dahil edilmiştir. Yapılan bir diğer düzenleme ile de Mali Sıkılaştırma anlaşması kapsamında 2015 yılı itibariyle geçerli olmak üzere yapısal denk bütçe kuralı ve otomatik düzeltme mekanizması Litvanya Anayasasına dahil edilmiştir⁴¹ (Lledó v.d., 2017: 47).

2015 yılında Euro’yu resmi para birimi olarak kabul eden Litvanya Birlik kuralları kapsamında sürdürülebilir mali politikalara uyum sağlamak ve mali kuralların izlenebilirliği kolaylaştırmak için Ulusal Denetim Ofisi bünyesinde Bütçe Politikası İzleme Departmanı da kurmuştur (OECD, 2019: 9).

3.1.2.8. Malta

2013 yılı başı itibariyle yürürlüğe giren Mali Sıkılaştırma anlaşması kapsamında ülke mevzuatına yapısal denk bütçe kuralını dahil eden bir diğer ülke ise Malta’dır.⁴² Bu kapsamda 2014 yılında başta kamu harcamaları olmak üzere kamu mali yönetiminin genel yapısını kontrol altına almak için Mali Sorumluluk Yasası yürürlüğe girmiştir. İlgili yasa hükümetin İBP’ye bağlı olması sebebiyle Birliğe karşı mali sorumlulukları olmasının dışında, ulusal düzeyde mali şeffaflığa ilişkin yürürlüğe giren ilk hukuki düzenleme olması sebebiyle önem taşımaktadır (Malta Fiscal Advisory Council, 2019).

3.1.2.9. Polonya

Polonya’da mali kurallara ilişkin uygulamalar 1997 anayasasında yer alan kamu borcunu sınırlayan hükümler ile başlamıştır.⁴³ Kamu borç stokunun GSYİH’ye oranına göre bir sonraki yılın bütçe dengesi üzerinde planlama yapılan Polonya’da;

⁴¹ “Mali Sıkılaştırma’da yer alan taahhütlerin uygulanması, yapısal genel kamu sektörü denge göstergesinin yönetilmesiyle takip edilecektir. İstisnai durumlar hariç olmak üzere her yıl aşağıdaki koşullardan en az birinin yerine getirilmesi gerekir: 1) genel devlet sektörü fiilen yapısal olarak fazla vermelidir...” Bkz.: Republic of Lithuania Constitutional Law on the Implementation of the Fiscal Treaty, Madde 3/1, (Çevrimiçi) <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c4be7b32bb6b11e4a939cd67303e5a1f>, E.T.:17.05.2022.

⁴² “Maliye politikasının amaçları bunlarla sınırlı olmamak üzere şunlar olacaktır: (a) ekonomik döngü boyunca dengeli bir genel devlet bütçesine ulaşmak; (b) kamu borcunu orta ve uzun vadede sürdürülebilir seviyelerde tutmak...”, Bkz.: Fiscal Responsibility Act, Madde 6/A-B, (Çevrimiçi) <https://legislation.mt/eli/cap/534/eng/pdf>, E.T.:17.05.2022.

⁴³ “Yıllık gayri safi yurtiçi hasıla değerinin beşte üçünün aşan bir milli kamu borcunu doğuracak kredi, garanti ve kefalet verilemez. Yıllık gayri safi yurtiçi hasılanın ve milli kamu borcunun değerinin hesaplanma yöntemi kanunla belirlenir.”, Bkz.: The Constitution of the Republic of Poland, Madde 216/5, (Çevrimiçi) <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, E.T.:17.05.2022.

- Kamu borç stokunun GSYİH'ye oranı %50'nin altında ise; mali kural uygulanmamaktadır.
- Kamu borç stokunun GSYİH'ye oranı %50-55 arasında ise; bütçe taslağında bir sonraki yıl için cari yıldan daha düşük bütçe açığı öngörülmektedir.
- Kamu borç stokunun GSYİH'ye oranı %55-60 arasında ise; bütçe taslağının bir sonraki yıl için kamu borç stokunun artırmayacak şekilde hazırlanması öngörülmektedir.
- Kamu borç stokunun GSYİH'ye oranı %60'ın üzerinde ise; bir sonraki yıl kamu borçlanması tamamen yasaklanmakta ve böylece bütçenin denk veya fazla vermesi öngörülmektedir (Rutkowski, 2007: 2-3).

2011 yılı başı itibariyle geçerli olan ve disiplin kuralı olarak da isimlendirilen harcama kuralı uyarınca da, devlet bütçesinde yer alan kamu harcamalarının her yıl ancak enflasyon oranının 1 puan fazlası kadar artırılabilir (Działo, 2012: 74).

3.1.2.10. Slovakya

Slovakya'da ise 2011 yılında yapılan ve Mart 2012'de yürürlüğe giren kamu borç tavanı uygulaması ile kamu borç stokunun GSYİH'nin %60'ı ile sınırlandırılması ve hükümetin mali performansını değerlendirmek ve mali kurallara uyumunu izlemek için Bütçe Sorumluluğu Konseyi'nin kurulmasına karar verilmiştir (Lledó v.d., 2017: 68). Bu kapsamda Mali Sorumluluk Yasası hazırlanmış ve kamu borç tavanının belirlenen eşik değerleri aşması halinde yapılacak eylemler planlanmıştır. 2027 yılına kadar kamu borç stokunu kademeli olarak azaltmayı hedefleyen bu uygulama Tablo 3.3'te kısaca özetlenmiştir.

Tablo 3.3: Slovakya’da Kamu Borç Tavanı Uygulaması ve Eylemleri

KAMU BORÇ STOKU/GSYİH (%)		EYLEM
2017’ye kadar	2027’den sonra	
50-53	40-43	Maliye Bakanı kamu borç tavanının aşılma nedenlerini ve azaltmaya yönelik tedbirleri Parlamento’ya sunar.
53-55	43-45	Hükümet borçların azaltılması için hazırlayacağı eylem planını Parlamento’ya sunar ve ücretleri dondurur.
55-57	45-47	Kamu harcamaları -faiz ödemeleri, AB fonlarına yapılan aktarımlar vb. hariç olmak üzere- %3 oranında azaltılır.
57-60	47-50	Hükümet, Parlamento’ya denk veya fazla bir bütçe sunar.
60+	50+	Hükümet, Parlamento’dan güvenoyu ister.

Kaynak: IMF European Department, **Slovak Republic: Selected Issues**, International Monetary Fund, No:014, 2016, s. 4.

3.2. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Uygulamaları

ABD’de uygulanan mali kurallar ise federal devlet genelinde uygulanan kurallar ve eyaletler özelinde uygulanan kurallar olmak üzere iki alt başlık altında incelenebilir. Federal devlet genelinde uygulanan kurallar sırasıyla 1917 Tahvil Kanunu, 1974 Bütçe ve Borç Tavanı Kontrol Kanunu, 1985 Gramm-Rudman-Hollings (GRH) I Kanunu, 1987 Gramm-Rudman-Hollings (GRH) II kanunu çerçevesinde uygulanan bütçe dengesi ve borçlanma kuralları ile Bütçe Uygulama Kanunu ve sonradan kanun haline de gelecek PAYGO modeli çerçevesinde uygulanan harcama kurallarıdır.

AB uygulamasından farklı olarak ABD’de federal devlet tarafından eyaletlere dayatılan mali kurallar bulunmamakla birlikte, çoğu eyaletin kendi iç hukuk mevzuatlarında mali kurallar benimsenmiştir (Wyplosz, 2012: 20). Eyaletler özelinde uygulanan kurallar ise tiplerine göre denk bütçe/bütçe açığı kuralları, vergi ve harcama kuralları ve borçlanma kuralları olarak sınıflandırılabilir.

3.2.1. Federal Devlet Genelinde Uygulanan Mali Kurallar

ABD’de federal devlet genelinde uygulanan mali kural ve benzeri uygulamaların geçmişi 1917 yılında çıkarılan Tahvil Kanunu’na (The Liberty Bond

Act) kadar uzanmaktadır. 1. Dünya Savaşı'nın yarattığı olumsuz ekonomik etkiler sebebiyle çıkarılan kanun uyarınca federal hükümetin nominal borçlanma seviyesi sınırlandırılmış ve yapılan her tahvil ihracı Kongre'nin onayına tabi tutulmuştur. İlerleyen dönemlerde ise başta bütçeleme süreci olmak üzere kamu mali yönetiminde disiplinin tesis edilebilmesi için 1974 yılında Bütçe ve Borç Tavanı Kontrol Kanunu (Congressional Budget and Impoundment Control Act) yürürlüğe girmiş, hükümetin harcama ve borçlanma yetkisi sınırlandırılmıştır (Peach, 2012: 229).

1985 yılında ise Gramm-Rudman-Hollings (GRH) kanunu olarak bilinen Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Kanunu (The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act) uygulamaya konulmuş, gelecek beş yıllık dönem için bütçe açıklarının kademeli olarak azaltılması ve 1991 yılında bütçe denkliliğine ulaşılması hedeflenmiştir. İlgili kanun uyarınca bütçe denkliliği hedefine ulaşılması için belirli harcamaların otomatik olarak kısılması da planlanmıştır. Uygulamanın ilk yıllarda başarı sağlayamaması sebebiyle 1987 yılında revizeye gidilmiş, Gramm-Rudman-Hollings (GRH) II olarak da bilinen Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Yenileme Kanunu (The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act) yürürlüğe girmiştir. Bütçe denkliliği hedefi 1993 yılına kaydırılsa da, istenilen başarı sağlanamamıştır (Kennedy, Robbins ve Delorme, 2001: 241-242; Peach, 2012: 229-230).

Fiili açıklardan ziyade öngörülen hedeflere yönelik uygulamalara gidilmesi ve iyimser mali tahminler yapılması 1991 ve 1993 hedeflerine ulaşamamasının başlıca sebepleri olarak görülmüştür. Bu sebeple uygulamada değişikliğe gidilmiş ve harcamaları kontrol altına almak için 1990 yılında Bütçe Uygulama Yasası (Budget Enforcement Act) yürürlüğe konulmuş; sosyal güvenlik ve işsizlik ödemeleri gibi belirli isteğe bağlı olmayan harcamalar hariç olmak üzere tavan harcama limiti getirilmiştir (Kennedy, Robbins ve Delorme, 2001: 242)

Aynı kanun ile Pay-As-You-Go (PAYGO) uygulamasına da gidilmiştir. Herhangi bir harcama artışının da ya da vergi kesintisinin yine bir diğer vergi artışı ya da harcama kesintisi ile karşılanması sistemi olan PAYGO, 1990-2002 yılları arası Bütçe Uygulama Kanunu'nun bir parçası olarak uygulanmış, 2010 yılında ise kanunlaştırılmıştır (Bernanke, 2010: 9). 1917 Tahvil Kanunu ile başlayan ve yukarıda açıklanan bu süreç Tablo 3.4'te kısaca özetlenmiştir.

Tablo 3.4: ABD’de Federal Devlet Genelinde Uygulanan Mali Kurallar

UYGULANMA YILLARI	MALİ KURALI N TÜRÜ	HUKUKİ DAYANAK	AÇIKLAMA
1917-1918	Borçlanma Kuralı	Tahvil Kanunu	Federal hükümetin nominal borçlanma miktarı sınırlandırılmış, tahvil ihraçları Kongre onayına bağlanmıştır.
1974-1985	Bütçe Dengesi ve Borçlanma Kuralı	Bütçe ve Borç Tavanı Kontrol Kanunu	Yaşanan yüksek enflasyon sorunu sebebiyle hükümetin harcama ve borçlanma yetkisi üzerine sınırlamalar getirmek için Bütçe ve Borç Tavanı Kontrol Kanunu kabul edilmiştir.
1986-1991	Bütçe Dengesi Kuralı	GRH Kanunu	1985 yılının sonlarında kabul edilen GRH Kanunu ile 1991 yılında bütçe denkliliğine ulaşılması hedeflenmiş, ilgili kural 1987 yılında ABD Yüksek Mahkemesinin Kararı ile revize edilmiştir.
1990-2002	Harcama Kuralı	Bütçe Uygulama Kanunu	1990 tarihli Bütçe Uygulama Kanunu ile isteğe bağlı harcamalar yıllık ödenek sınırı tahsis edilmiştir. Bütçe fazlaları sebebiyle 1998 sonrası kurala uyum sağlanmamıştır.
1990-2002	PAYGO	Bütçe Uygulama Kanunu	1990 tarihli Bütçe Uygulama Kanunu ile harcamalardaki herhangi bir artışın, başka bir gelir artışı veya bütçe kesintisi ile karşılanması kararlaştırılmıştır.
2010’dan beri	PAYGO	Pay-As-You-Go Kanunu	2010 yılında PAYGO kararları kanun haline getirilmiştir. Sosyal güvenlik harcamaları, afet yardımları vb. bazı kalemler hariç tutulmuştur.
2011’den beri	Harcama Kuralı	Bütçe Uygulama Kanunu	2011 yılının Ağustos ayında Kongre, gelecek on yıl boyunca isteğe bağlı harcamalar için tavan limit belirlemiştir. 2016 ve 2017 yıllarında revize edilmiştir.

Kaynak: Victor Lledó, Sungwook Yoon, Xiangming Fang, Samba Mbaye, & Young Kim, “Fiscal Rules at a Glance”, **International Monetary Fund**, 2017, s. 76.; Richard W. Peach, “The Evolution of the Federal Budget and Fiscal Rules”, (Çevrimiçi) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2094470, 2012, s. 229-231.

3.2.2. Eyaletler Özelinde Uygulanan Mali Kurallar

Federal kurallara kıyasla daha eski bir geçmişe sahip olan ve anayasal ya da yasal temelde uygulanan eyalet kuralları; denk bütçe/bütçe açığı kuralları, vergi ve harcama kuralları ve borçlanma kuralları olmak üzere üç başlık altında sınıflandırılabilir (Kopits ve Symansky, 1998: 3).

3.2.2.1. Denk Bütçe/Bütçe Açığı Kuralları

Bilindiği üzere 50 federe eyaletten oluşan ABD’de 19. yy.’ın ortalarında mali kural uygulamalarına başlanmış ve günümüzde de uygulanmaya devam etmektedir. Vermont Eyaleti hariç diğer 49 eyalette farklı uygulamalar kapsamında denk

bütçe/bütçe açığı kuralları benimsenmiştir (Wyplosz, 2012: 20-21). Eyaletlerde özelindeki denk bütçe/bütçe açığı kurallarını beş farklı uygulama şeklinde özetlemek mümkündür. Uygulama tipleri, uygulanan eyaletler ve yasal dayanakları Tablo 3.5’te özetlenmiştir.

Tablo 3.5.: ABD’de Eyaletler Özelinde Uygulanan Denk Bütçe/Bütçe Açığı Kuralları

KURAL NO	UYGULAMA TİPİ	A/Y	UYGULANDIĞI EYALETLER
1	Başkan (Eyalet Valisi), bütçe görüşmelerinin başlangıcında denk bir bütçe sunmalıdır.	A	Kaliforniya, Hawaii, Illinois, Maryland, Massachusetts, New York, Pensilvanya
		Y	Alaska, Connecticut, Nevada, New Hampshire
2	Eyalet Meclisi, denk bir bütçeyi meclisten geçirmelidir.	A	Illinois, Louisiana, Maryland, Montana, Nevada, Teksas
		Y	Connecticut, Pensilvanya
3	Bir sonraki mali yıla bütçe açığı devredilebilir. Ancak bu açığın gelecek yılın mali bütçesinde yer alması gereklidir.	A	Alaska, Güney Karolina, Kaliforniya, Maryland, Michigan, Pensilvanya, Tennessee, Wisconsin
		Y	Connecticut
4	Bir sonraki mali yıla bütçe açığı devredilemez.	A	Alabama, Arizona, Batı Virginia, Colorado, Delaware, Florida, Georgia, Güney Karolina, Güney Dakota, Hawaii, Idaho, Indiana, Iowa, Kansas, Kuzey Karolina, Missouri, Montana, Nebraska, New Jersey, New Mexico, Ohio, Oklahoma, Rhode Island, Tennessee, Utah
		Y	Arkansas, Kentucky, Mississippi, Maine
5	İki sonraki mali yıla bütçe açığı devredilemez.	A	Hawaii, Kentucky, Minnesota, Montana, Kuzey Dakota, Oregon, Teksas, Virginia, Washington, Wyoming
		Y	-

Kaynak: Ayşe Günay, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2007, s. 157-161.

Tablo 3.5'te görüldüğü üzere 11 eyalette Başkan'ın (Eyalet Valisi'nin) eyalet meclisine denk bir bütçe tasarısı sunması, 8 eyalette ise meclisin denk bir bütçe tasarısını kabul etme zorunluluğu bulunmaktadır. Ancak bu iki kuralın uygulanmaması halinde herhangi bir yaptırım mekanizması öngörmemesi sebebiyle etkin sonuçlar doğurmadığı düşünülmektedir. Benzer şekilde çok sayıda eyalette uygulanan 4 ve 5 numaralı kuralların da her ne kadar görünüşte katı kurallar olsa da, bir ya da iki yılda bütçe açıklarının kapatılamaması durumunda ne tür yaptırım mekanizmalarının devreye gireceği ve sorumlular hakkında uygulanacak prosedürlerin açık olmaması sebeplerinden ötürü mali disiplini sağlamada yeterli olamadığı söylenebilir (Günay, 2007: 162-164).

3.2.2.2. Vergi ve Harcama Kuralları

ABD'de vergi ve harcamalara ilişkin kuralların geçmişinin 1970'li yıllarda yaşanan vergi isyanlarına ve 1990'lı yıllarda ortaya çıkan ekonomik durgunluk sorununa değin uzandığı söylenebilir. 2020 yılı itibariyle 33 eyalette vergi ve/veya harcamalara ilişkin kurallar uygulanmaktadır. 8 eyalet yalnızca vergi, 12 eyalet yalnızca harcama kuralı uygulamakta iken, 12 eyalette de vergi ve harcama kuralları birlikte uygulanmaktadır. 17 eyalette ise vergi ve harcamalara ilişkin kurallar uygulanmamaktadır (Tax Policy Center, 2020). ABD'de uygulanan vergi ve harcama kurallarının hangi eyaletlerde uygulandığı ve bağlayıcılık fonksiyonu Tablo 3.6'da gösterilmiştir.

Tablo 3.6: ABD'de Eyaletler Özelinde Uygulanan Vergi ve Harcama Kuralları

EYALET	VERGİ KURALI	HARCAMA KURALI	BAĞLAYICILIK
Alabama	-	-	-
Alaska	-	+	+
Arizona	+	+	+
Arkansas	+	-	+
Batı Virginia	-	-	-
Colorado	+	+	+
Connecticut	-	+	+
Delaware	+	+	+
Florida	+	-	+
Georgia	+	-	+
Güney Dakota	-	-	-
Güney Karolina	-	+	-
Hawaii	-	+	+
Idaho	-	+	-

Tablo 3.6: (devamı) ABD’de Eyaletler Özelinde Uygulanan Vergi ve Harcama Kuralları

EYALET	VERGİ KURALI	HARCAMA KURALI	BAĞLAYICILIK
Illinois	-	-	-
Indiana	-	+	-
Iowa	-	+	-
Kaliforniya	+	+	+
Kansas	-	-	-
Kentucky	+	-	+
Kuzey Dakota	+	-	+
Kuzey Karolina	+	+	+
Louisiana	+	+	+
Maine	-	+	-
Maryland	-	-	-
Massachusetts	+	-	+
Michigan	+	-	+
Minnesota	-	-	-
Mississippi	+	+	+
Missouri	+	-	+
Montana	-	-	-
Nebraska	-	-	-
Nevada	+	+	+
New Hampshire	-	-	-
New Jersey	-	+	+
New Mexico	-	-	-
New York	-	-	-
Ohio	-	-	-
Oklahoma	+	+	+
Oregon	+	+	+
Pensilvanya	-	-	-
Rhode Island	-	+	+
Teksas	+	+	+
Tennessee	+	+	+
Utah	-	+	+
Vermont	-	-	-
Virginia	-	-	-
Washington	-	-	-
Wisconsin	+	+	+
Wyoming	-	-	-

Kaynak: Tax Policy Center, “What are tax and expenditure limits?”, **Tax Policy Center Briefing Book** (Çevrimiçi) taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-tax-and-expenditure-limits, 2020.

ABD’de vergi ve harcama kurallarının tespitinde nüfus, enflasyon oranı, geçmiş yıllara ilişkin bütçe gerçekleşme ve tahminleri, kişi başına düşen gelir ve

büyüme oranı gibi farklı değişkenler göz önüne alınmaktadır. Ayrıca pek çok eyalette nitelikli çoğunluk şartı ve seçmen onayı gibi prosedürel kurallar da bulunmaktadır (Aktan, Çoban ve Demir, 2010: 108).

3.2.2.3. Borçlanma Kuralları

ABD’de bütçe denkliği ile vergi ve harcamaların yanı sıra borçlanmaya ilişkin kuralların da eyaletler özelinde uygulandığı görülmektedir. Öyle ki hem borç tavanı ve gelirin belirli bir yüzdesi gibi sayısal kurallara hem de nitelikli çoğunluk ve referandum gibi prosedürel kurallara rastlanılmaktadır. 21 eyalette uzun vadeli borçlanma için referanduma gidilmesi, 12 eyalette nitelikli çoğunluk şartı, 9 eyalette borç tavanı uygulaması ve borç tavanını aşan kısmın tamamen yasaklanması, 15 eyalette yıllık gelirin belirli bir yüzdesi kadar borçlanma sınırı bulunmaktadır. 5 eyalette ise borçlanmaya ilişkin kurallar uygulanmamaktadır (Kiewiet ve Szakaly, 1996: 67). Bahsedilen kurallar ve eyaletler Tablo 3.7’de gösterilmiştir.

Tablo 3.7: ABD’de Eyaletler Özelinde Uygulanan Borçlanma Kuralları

EYALET	REFERANDUM ONAYI	NİTELİKLI ÇOĞUNLUK ONAYI	BORÇ TAVANI	GELİRE ORANLA BORÇLANMA	KURAL YOK
Alabama			+		
Alaska	+				
Arizona			+		
Arkansas	+				
Batı Virginia			+		
Colorado			+		
Connecticut					+
Delaware		+			
Florida	+				
Georgia				+	
Güney Dakota		+		+	
Güney Karolina				+	
Hawaii				+	
Idaho	+				
Illinois	+	+			
Indiana			+		
Iowa	+				
Kaliforniya	+	+			
Kansas	+				
Kentucky	+				
Kuzey Dakota			+		
Kuzey Karolina	+			+	
Louisiana		+			
Maine	+	+			

Tablo 3.7: (devamı) ABD’de Eyaletler Özelinde Uygulanan Borçlanma Kuralları

EYALET	REFERANDUM ONAYI	NİTELİKLİ ÇOĞUNLUK ONAYI	BORÇ TAVANI	GELİRE ORANLA BORÇLANMA	KURAL YOK
Maryland					+
Massachusetts		+			
Michigan	+	+			
Minnesota		+			
Mississippi				+	
Missouri	+				
Montana		+			
Nebraska			+		
Nevada				+	
New Hampshire					+
New Jersey	+				
New Mexico	+			+	
New York	+				
Ohio			+		
Oklahoma	+				
Oregon				+	
Pensilvanya	+			+	
Rhode Island	+				
Teksas			+		
Tennessee					+
Utah				+	
Vermont					+
Virginia	+	+		+	
Washington		+		+	
Wisconsin				+	
Wyoming	+			+	

Kaynak: D. Roderick Kiewiet ve Kristin Szakaly, “Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness”, **Journal of Law, Economics, & Organization**, Vol. XII, No: 1, 1996, s. 67.

3.3. Diğer Ülke Uygulamaları

AB ve ABD dışında İsviçre ve Singapur da mali kural uygulamalarını anayasal düzeyde uygulamaktadır. Schengen Bölgesine üye olmasına rağmen AB üyesi olmayan İsviçre’de yalnızca denk bütçe kuralı anayasal olarak uygulanmakta, Singapur’da ise hem denk bütçe hem de harcama kuralları anayasal düzeyde uygulanmaktadır.

3.3.1. İsviçre

2003 yılından beri merkezi yönetim kapsamında yapısal denk bütçe kuralı uygulayan İsviçre’de ekonominin daralma ve genişleme dönemlerinde ortaya çıkan

negatif ve pozitif bakiyeler kompanzasyon hesabında toplanmaktadır.⁴⁴ Bu soyut hesapta toplanan eksi bakiye harcamaların %6'sını veya GSYİH'nin %0,6'sını aşarsa, yetkililerin üç yıl içerisinde denge sağlayıcı tedbirler alması gerekmektedir. 2010 yılından itibaren ilgili kurala olağanüstü harcama ve gelirlerden kaynaklanabilecek açıklar da dahil edilmiştir. Ayrıca belirli olağanüstü durumlarda sonradan sübvans edilmek üzere kuraldan sapmalara izin verilmektedir.⁴⁵ (Lledó v.d., 2017: 73).

3.3.2. Singapur

Mali sorumluluğu ve sürdürülebilirliği teşvik etmek için çıpa olarak mali kuralları kullanmayı amaçlayan Singapur, anayasasında başlıca üç hüküme yer vermiştir. İlk olarak 1965'ten beri uygulanan anayasal denk bütçe kuralı dalgalanmalar yerine hükümetin görev süresi içerisindeki toplam bütçe dengesini dikkate almaktadır. Başka bir deyişle, beş yıllık süreler ile göreve gelen hükümetler önceki dönemlerde biriken rezervlerden yararlanamamaktadır. Bu kurala paralel olarak uygulanan harcama kuralı ise önceki hükümetler döneminde biriken rezervlerden elde edilen yatırım gelirlerinin ancak %50'sinin gelir olarak kaydedilmesine ve harcanmasına izin vermektedir.⁴⁶ Son olarak hükümetin bütçe açığı vermesine ve geçmiş dönem rezervlerini kullanmasına izin veren kaçış maddesi ise ancak Cumhurbaşkanı ve Parlamento'nun birlikte onayı ile uygulanabilmektedir (Blöndal, 2006: 51-52).

⁴⁴ “Konfederasyon, gelir ve giderlerini zaman içinde dengede tutar. Bütçede onaylanacak toplam harcama tavanı, ekonomik durum dikkate alınarak beklenen gelire göre belirlenir.” Bkz.: Switzerland's Constitution of 1999 with Amendments through 2014, Madde 126/1-2, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland_2014.pdf?lang=en, E.T: 20.05.2022.

⁴⁵ “İstisnai mali gereklilikler, 2. fıkra da öngörülen tavanda uygun bir artışı haklı gösterebilir... Federal hesaplardaki toplam harcama, 2. veya 3. fıkralar bakımından tavanı aşarsa, bu ek harcama için tazminat sonraki yıllarda yapılmalıdır...” Bkz.: Switzerland's Constitution of 1999 with Amendments through 2014, Madde 126/3-4, (Çevrimiçi) https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland_2014.pdf?lang=en, E.T: 20.05.2022.

⁴⁶ “Maliyeden sorumlu Bakan, beklenen uzun vadeli reel getiri oranlarını uygulayarak tespit edilen tüm tutarların toplamının %50'sinden fazla olmayacak bir tutarı o mali yıla ait harcama limiti olarak...tasdik eder.” Bkz.: Singapore's Constitution of 1963 with Amendments through 2016, Madde 142/1A-b, (Çevrimiçi) [constituteproject.org/constitution/Singapore_2016.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Singapore_2016.pdf?lang=en), E.T: 21.05.2022.

3.4. Türkiye’de Mali Kural ve Benzeri Uygulamalar

Ülkemizde mali kuralların uygulanabilirliğine ilişkin değerlendirme yapmadan önce, mali kural ve benzeri uygulamalara ve girişimlere yer verilmesi yerinde olacaktır. Bu kapsamda 1924-1961-1982 Anayasalarında yer alan bazı mali hükümler, 1050-1211-4749-5018 sayılı Kanunlarda yer alan bazı mali hükümler, IMF programlarında yer alan uygulamalar ve 2010 Mali Kural Kanun Tasarısı incelenecektir.

3.4.1. Anayasalarda Yer Alan Mali Kural Benzeri Hükümler

Yeni kurulan Cumhuriyet’in ilk anayasası olan 1921 Anayasası (85 sayılı Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu) savaş döneminde hazırlanmış ve devletin temel organlarını düzenleyen 23 maddelik çerçeve bir anayasa olması sebebiyle, içerisinde bütçe, kamu gelirleri, kamu giderleri, kamu borçlanması gibi hususlara ilişkin mali hükümler barındırmamaktadır. Öyle ki 1921 Anayasası ile Kanun-i Esasi ilga edilmemiş, yalnızca çakışan hükümlerde yeni anayasa geçerli kılınmıştır. Ülkemizin anayasal sürecine ekonomik ve mali hükümlerin de dahil olması 1924 Anayasası ile başlamış, 1961 ve 1982 Anayasaları ile devam etmiştir (Durdu, 2019: 112).

3.4.1.1. 1924 Anayasası Hükümleri

1924 Anayasası (491 sayılı Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu) ise kamu gelirleri, kamu giderleri ve bütçeye ilişkin hükümlere ayrıntılı olarak yer vermektedir. 1924 Anayasasında yer alan bazı hükümler şu şekilde özetlenebilir;

- **Bütçe**

1924 Anayasasının 26. maddesinde; “...Devletin bütçe ve kesinhesap kanunlarını incelemek ve onamak, para basmak, tekelli ve akçalı yüklenme sözleşmelerini ve imtiyazları onamak ve bozmak... gibi görevleri Büyük Millet Meclisi ancak kendisi yapar.” hükmü ile ekonomik ve mali alanda önemli birçok konuda TBMM’nin yetkili merci olduğu belirtilmiştir.

Anayasanın 96. maddesinde; “Devlet malları bütçe dışı harcanamaz.” hükmü ile kamu gelirleri başta olmak üzere kamu kesiminin sahip olduğu ve harcamaya dönüştürülebilecek her türlü varlığın bütçede gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Anayasanın 100. maddesinde; “*Büyük Millet Meclisine bağlı ve Devletin gelirlerini ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli bir Sayıştay kurulur.*” hükmü ile devletin bütün gelir ve giderlerini denetlemekle görevli bir kurumun varlığı belirtilmiştir.

- **Kamu Gelirleri**

1924 Anayasasının 85. maddesinde; “*Vergiler ancak kanunla salınır ve alınır. Devletçe, illerin özel idarelerince ve belediyelerce alınagelmekte olan resimler ve yüklemeler, kanunları yapıncaya kadar alınabilir.*” hükmü ile verginin kanuniliği ilkesine atıfta bulunulmuştur.

3.4.1.2. 1961 Anayasası Hükümleri

27 Mayıs askeri müdahalesi sonrası Kurucu Meclis’e bağlı anayasa komisyonu tarafından hazırlanan 1961 Anayasası, Türkiye’nin referandum ile kabul edilen ilk anayasası olmasının yanı sıra temel hak ve özgürlükler, sosyal devlet, milli bütçe gibi kavramlara yer vermesi açısından da önem taşımaktadır. 1961 Anayasasında yer alan bazı hükümler şu şekilde özetlenebilir;

- **Bütçe ve Mali Disiplin**

1961 Anayasasının Bütçenin görüşülmesi ve kabûlü; gider artırıcı ve gelir azaltıcı teklifler başlıklı 94. maddesinde; “*...Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bütçe Kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar.*” hükmü ile seçmene selam gibi popülist ve kayırmacı harcamaların yapılmasının önlenmesi amaçlanmış, dolaylı olarak denk bütçe ve mali disiplin kavramları vurgulanmıştır.

Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırı başlıklı 53. maddesinde; “*Devlet, bu Bölümde belirtilen iktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadî gelişme ile malî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirir.*” hükmü ile iktisadi ve sosyal kalkınma, toplumsal fayda sağlayacak yatırımlar, milli tasarruf artışı vb. gibi sosyal devlet olmanın gerektirdiği sorumlulukların ancak mevcut kaynakların yeterli olduğu ölçüde yapılabileceği belirtilmiş, dolaylı olarak denk bütçe ve mali disiplin kavramları vurgulanmıştır (Günay, 2007: 370-371).

- **Kamu Gelirleri**

1961 Anayasasının vergi ödevi başlıklı 61. maddesinde; *“Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur.”* hükmü ile verginin kanuniliği, genelliği ve ödeme gücü ilkelerine yer verilmiştir. Ayrıca ilgili maddenin dolaylı olarak sosyal devletin gelir dağılımı adaletini sağlama fonksiyonuna da vurgu yaptığı söylenebilir.

Sayıştay; kamu iktisadi teşebbüslerinin denetlenmesi başlıklı 127. maddesinde; *“Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.”* hükmü ile devletin bütün gelir ve giderlerini denetlemekle görevli bir kurumun yetki ve sorumlulukları açıkça belirtilmiştir.

3.4.1.3. 1982 Anayasası Hükümleri

12 Eylül askeri müdahalesi sonrası Danışma Meclisi’ne bağlı anayasa komisyonu tarafından hazırlanan 1982 Anayasası, 21 kez değiştirilmiş ve halen yürürlüğe olan Türkiye Cumhuriyeti Anayasasıdır. 1982 Anayasasında yer alan bazı hükümler şu şekilde özetlenebilir;

- **Bütçe ve Mali Disiplin**

1982 Anayasasının Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları başlıklı 65. maddesinde; *“Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.”* hükmü ile 1961 Anayasasında yapılan vurgulama korunmuştur.

Bütçenin görüşülmesi başlıklı 162. maddesinde; *“...Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bütçe Kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar.”* hükmü ile 1961 Anayasasında yapılan vurgulama korunmuştur.

- **Kamu Gelirleri**

1982 Anayasasının Vergi ödevi başlıklı 73. maddesinde; “*Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.*”

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.” hükmü ile 1961 Anayasasında yapılan vurgulamalara ilaveten, vergi adaleti ve maliye politikasının sosyal amaçlarına da dikkat çekilmiştir.

Sayıştay başlıklı 160. maddesinde; “*Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir...*” hükmü ile Sayıştay’ın denetim kapsamı ve yetki alanı genişletilmiştir.

3.4.1.4. 2017 Anayasa Değişikliği

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum sonucu ile yürürlüğe olan Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 18 maddesinde değişikliğe gidilmiştir. Bu kapsamda mevcut anayasada yer alan bütçeye ilişkin hükümler de değişmiştir. Yapılan değişiklikler Tablo 3.8’de özetlenmiştir.

Tablo 3.8: 2017 Anayasa Değişikliği ile Bütçe Sürecinde Yaşanan Dönüşümler

Değişiklik Konusu	Parlamentar Yönetim Sistemi (Anayasa Değişikliği Öncesi)	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (Anayasa Değişikliği Sonrası)
İlgili Anayasa Maddeleri	Madde 161,162, 163 ve 164 (İlga edildi)	Madde 161
Bütçeyi Hazırlayan Makam	Maliye Bakanlığı	Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Bütçeyi Sunan Makam	Bakanlar Kurulu	Cumhurbaşkanı
Bütçenin Sunum Şekli	Kanun Tasarısı	Kanun Teklifi
Komisyondun Yetkisi	Ödeneklerde değişiklik yapabilirdi.	Bütçeyi yeniden yapabilir.
Genel Kurulun Yetkisi	Milletvekilleri genel kurulda gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar.	Değişiklik yapılmadı.
Genel Kurulda Görüşme Yöntemi	Milletvekilleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini açıklardı.	Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunup, oylanır.
Bütçenin Onaylanmaması	TBMM geçici bütçe yapardı.	Cumhurbaşkanı 1 yıllık bütçe yapar.
Kesin Hesap Kanun Teklifinin Sunulma Tarihi	Mali yılın sonundan başlayarak en geç yedi ay sonra	Mali yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra

Kaynak: Abdülkerim Çalışkan, Pınar Bengi Kaya ve Merve Malak, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Bütçe Sürecine Etkisi”, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. XXII, No: 3, 2020, s. 733.

3.4.2. Kanunlarda Yer Alan Mali Kural Benzeri Hükümler

Ülkemizde uygulanan ve geçmişte uygulanmış anayasaların dışındaki bazı kanunlarda da mali kural benzeri hükümler yer almaktadır. Bu kanunlar sırasıyla 1050 Sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu, 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur.

3.4.2.1. 1050 Sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu

Kamu bütçesi ile gelir, gider, hazine işlemleri ve bunlara bağlı yürütelecek tüm mali işlemlerin bağlı olduğu ana kanun olan 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu (MUK), çoğunlukla Fransa, kısmen de Belçika ve İtalya’nın genel muhasebe mevzuatlarından esinlenerek hazırlanmış ve 1927 yılında yürürlüğe girmiştir (Feyzioğlu, 1964: 163).

2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun ile ilga edilen MUK’un 30. maddesinde yer almış olan; “*Muvazenei Umumiye Kanununun metnine aşağıdaki mevat dercolunur:*

A) *Masarif tahsisatı yekünu,*

B) Varidat muhammenatı yekünü,

C) Bütçe açığı varsa ne suretle kapatılacağı,

D) Bütçe senesine mahsus olan ve o sene varidat ve masarifi ile alakadar bulunan hükümler.

Muvazenei Umumiye Kanununa derç olunacak maddeler bu daireye maksurdur. Hükmü bir seneden fazla zamana şamil maddeler bu kanuna dercedilemez.” hükmü ile tahmini kamu gelirlerinin ve kamu giderlerinin toplam miktarının bütçede yer alması ve bütçe açığı oluşması halinde nasıl giderileceğinin bütçe kanununda yer alması gerektiği belirtilmiştir. İlgili madde ülkemiz kanunlarında uygulanan mali kural benzeri ilk hüküm olarak değerlendirilebilir.

3.4.2.2. 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

Kanunu

1970 yılında yürürlüğe giren 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu (TCMBK) ekonomik krizin de etkisiyle 2001 yılında değiştirilmiş ve Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamak olarak belirlenmiştir. 24.04.2001 tarih ve 4651 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 13. maddesi ile 1211 sayılı TCMBK’nin 56. maddesi şu şekilde değiştirilmiştir; “*Banka, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarına avans veremez ve kredi açamaz, Hazine ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alamaz.*”

Banka, bu Kanunla yetki verilen işlemler dışında avans veremez ve kredi açamaz, vereceği avans ve açacağı kredi teminatsız veya karşılıksız olamaz, her ne şekilde olursa olsun kefil olamaz ve doğrudan kendisi ile ilgili işlemler dışında teminat veremez.”

Avrupa Birliği’ne üyelik süreci kapsamında Birliğin para politikalarına uyum sağlamak amacıyla yürürlüğe konulan ilgili madde, Merkez Bankası’nın kamu kesimi maliyetlerini doğrudan karşılamasını engellemesi ve bağımsızlığına vurgu yapması açısından önem taşımakta olup, örtülü bir mali kural olarak da değerlendirilebilir (NTV, 2001).

3.4.2.3. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

2002 yılında yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun (KFBYDHK) ile kamu borçlanma mevzuatı tek çatıda toplanmış, iç-dış borç yönetimi, nakit yönetimi, para ve maliye politikalarının yönetimi gibi konularda mali disiplini sağlamak için çeşitli düzenlemelere gidilmiş ve Hazineden Sorumlu Devlet Bakanına borçlanma işlemlerinde yetkiler tanınmıştır (Civriz, 2010: 375). KFBYDHK ile yapılan değişiklikler ise Tablo 3.9’da özetlenmiştir.

Tablo 3.9: 4749 Sayılı KFBYDHK’ye Göre Eski ve Yeni Uygulamalar

ESKİ UYGULAMA	YENİ UYGULAMA
Borçlanma limiti bütçe kanununda belirlenmekteydi.	İç ve dış borçlanma limiti KFBYDHK ile belirlenmeye başlandı.
Borçlanma limiti ek bütçeler ile değiştirilebilmekteydi.	Borçlanma limiti ek bütçeler ile değiştirilememektedir.
Limit net iç borç kullanımını esas almaktaydı.	Limit net borç kullanımını esas almaya başladı.
Limit artış oranı %15’idi.	Limit artış oranı %5 ile sınırlandırıldı. Cumhurbaşkanı kararı ile ilave %5 daha artırılabilir.
Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limit hesabında dikkate alınmamaktaydı.	Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri de limit hesabında dikkate alınmaya başlandı.
İkrazen ihraç edilen Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limit hesabında dikkate alınmamaktaydı.	İkrazen ihraç edilen Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limit hesabında dikkate alınmakla birlikte, her yıl bütçe kanununda ikraz limiti belirlenmektedir.

Kaynak: Mücahid Civriz, “Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar”, **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Ed. Coşkun C. Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010, s. 375.

3.4.2.4. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

1050 sayılı MUK’un yaklaşık seksen yıl uygulanmasının ardından dünyada kamu mali yönetiminde yaşanan dönüşümler beraberinde Türkiye’de de yenilik ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Türkiye’de kamu mali yönetimi ve denetiminde en

kapsamlı reform olan 5018 sayılı KMYKK, ülkemiz sistemini uluslararası standartlar ve AB mevzuatı ile uyumlaştırmak için hazırlanmış ve 2003 yılında kanunlaşmıştır. 5018 sayılı KMYKK ile mevcut kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasına, performansa dayalı ve çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmesine, mali şeffaflık ve hesap verilebilirliğin artırılmasına ve uygulamada birlik sağlanmasına yönelik pek çok yeni düzenleme mevzuata dahil edilmiştir (Kesik, 2005: 94-96). Bu kapsamda kamu kurumlarının harcama birimleri yeniden yapılandırılmış, performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik pilot uygulamalar hayata geçirilmiş, bütçe dışı fonların büyük kısmı bütçe içine dahil edilmiş ve denetim mekanizmaları genişletilmiştir (Yereli, 2010: 66).

KMYKK bünyesinde yürürlüğe konulan pek çok hükmü mali kural veya mali kural benzeri düzenleme olarak değerlendirmek mümkündür. Bu hükümlerin bir kısmı mali saydamlık, hesap verilebilirlik, çok yıllık bütçeleme gibi hususlarla ilgili olması sebebiyle prosedürel mali kural, bir kısmı ise harcama kısıtı, ödenek limiti, bütçe dışı avans limiti gibi hususlarla ilgili olması sebebiyle sayısal mali kural olarak değerlendirilebilir.

3.4.2.4.1. 5018 Sayılı KMYKK’de Prosedürel Mali Kurallar

KMYKK’nin 5., 50. ve 53. maddelerinde yer alan çeşitli hükümler doğrudan mali saydamlığın sağlanması ile ilgilidir. Örneğin; kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında kamuoyunun bilgilendirilmesi, görev ve sorumlulukların açıkça tanımlanmış olması, kamu mali yönetimine ilişkin rapor ve istatistiklerin erişilebilir olması, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, her muhasebe kaydının belgeye dayalı olması ve tüm hususlarda Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın yetkili olması mali saydamlığın sağlanmasına ilişkin birer prosedürel kural olarak değerlendirilebilir.

5., 8., 10., 11., ve 41. maddelerde yer alan çeşitli hükümler de doğrudan hesap verme sorumluluğu ile ilgilidir. Örneğin; kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında yetkili olan her birimin kaynakları etkin, verimli ve hukuka uygun kullanması zorunluluğu, Bakanların yetkili bulundukları birimlerin yönetiminde Cumhurbaşkanına, üst yöneticilerin de bağlı oldukları Bakana karşı sorumlu olması ve kamuoyunu düzenli olarak bilgilendirmeleri gerektiği gibi hükümler hesap verme sorumluluğuna ilişkin birer prosedürel kural olarak değerlendirilebilir.

13. ve 15. maddelerde yer alan bazı hükümler ise çok yıllık bütçeleme ile ilgilidir. Örneğin; bütçelerin izleyen iki yılın tahminleri ile birlikte görüşülmesi ve değerlendirilmesi, merkezi yönetim bütçe kanununda izleyen iki yılın gelir-gider tahminlerine yer verilmesi, varsa bütçe açığının nasıl kapatılacağına ya da bütçe fazlasının nasıl kullanılacağına yer verilmesi gibi hükümler çok yıllık bütçelemeye ilişkin birer prosedürel kural olarak değerlendirilebilir.

3.4.2.4.2. 5018 Sayılı KMYKK’de Sayısal Mali Kurallar

KMYKK prosedürel kuralların yanı sıra, çeşitli maddelerinde sayısal kurallar da içermektedir. Bir tür harcama kuralı olarak da nitelendirilebilen bu hükümler; ödenekler, ödenek aktarımları, ertesi yıla geçen yüklenme limitleri ve bütçe dışı avans gibi bazı harcamalara oransal sınırlar getirmektedir. İlgili hükümler Tablo 3.10’da gösterilmiştir.

Tablo 3.10: KMYKK’de Sayısal Mali Kuralların Kapsamı ve Getirilen Sınırlamalar

Kanun Maddesi	Kuralın Kapsamı	Sayısal Sınırlama
20	Harcama limiti (Kamu idareleri için)	En çok bütçelerinde yer alan ödenekler kadar
21	Ödenek aktarma limiti	En çok genel bütçe ödeneklerinin yüzde %10’u kadar
23	Yedek ödenek limiti	En çok genel bütçe ödeneklerinin yüzde %2’si kadar
27	Ertesi yıla geçen yüklenme limiti	En çok bütçelerinde öngörülen ödeneklerin yüzde %50’si kadar
35	Bütçe dışı avans limiti	En çok yüklenme tutarının yüzde %30’u kadar

Kaynak: Mehtap Karayazı, “Mali Kurallar: Türkiye’deki Uygulamalar Üzerine Bir Değerlendirme”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, C. X, No: 50, 2017, s. 765.

3.4.3. IMF Programlarında Yer Alan Mali Kural Benzeri Uygulamalar

Dünya üzerinde yer alan en büyük uluslararası fon sağlayıcı organizasyonlardan biri olan Uluslararası Para Fonu (IMF), 1944 yılında Bretton Woods Konferansı’nda tasarlanmış ve üç yıl sonra faaliyete geçmiştir. 2022 yılı

itibariyle 190 ülkenin üye olduğu IMF; kendi ifadesiyle uluslararası parasal iş birliğini geliştirmeyi, iktisadi büyümeyi artırmayı ve refah artırıcı politikaları yaygınlaştırmayı amaçlamaktadır. Bu amaçların sağlanabilmesi için üye ülkeler ile yürütülen programlarda bir takım mali kural uygulamalarına başvurulmaktadır. Yüksek enflasyon, aşırı kamu borç stoku ve yüksek açıklar veren ülkelerde başta faiz dışı fazla hedefi olmak üzere çeşitli uygulamalar ile sıkı maliye politikası teşvik edilmekte ve kamu harcamaları kontrol altına alınmaya çalışılmaktadır (IMF, 2022a).

IMF ve Türkiye arasındaki stand-by anlaşmalarının geçmişi ise 1961 yılına kadar uzanmakta olup, 2005'e kadar dönem dönem toplam 19 stand-by anlaşması yapılmıştır. Bu anlaşmalar içerisinde sırasıyla 9 Aralık 1999, 18 Ocak 2002 ve 26 Nisan 2005 tarihlerinde yapılan 17., 18. ve 19. anlaşmalarının içerdikleri hükümler bakımından ülkemizde örtük mali kuralların uygulanmasına yol açtığı söylenebilir (IMF, 2022b).

3.4.3.1. 17. Stand-by Anlaşması

18 Nisan 1999 seçimleri sonrası 57. hükümet göreve gelmiş ve 9 Aralık 1999'da imzalanan niyet mektubu ile 17. stand-by anlaşması yürürlüğe girmiştir. Anlaşmanın yürürlüğe girdiği dönemde -gerek yansımaları pek çok ülkede görülen Asya Krizi'nin, gerekse de 1999 Marmara depreminin etkisiyle- Türkiye ekonomik yapısının ciddi ölçüde yara aldığı ve kamu maliyesi üzerinde harcama baskısının arttığı söylenebilir. Bahsedilen konjonktür altında yürürlüğe giren anlaşmanın başlıca hedefleri; yüksek enflasyon ile mücadele, ekonomik güven ortamının yeniden sağlanması ve reel faiz oranlarının düşürülmesi olmuştur (Kaya, 2009: 77-78). 17. stand-by anlaşması kapsamında uygulanan başlıca mali kurallar Tablo 3.11'de özetlenmiştir.

Tablo 3.11: 17. Stand-By Anlaşması Kapsamında Uygulanan Mali Kurallar

	1999		2000		2001		2002	
	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası (GSMH'ye oranla)	% 2,8	% -2,5	% 3,7	% 2,5	% 3,7 → % 5,5	5,8	% 3,7 → % 6,5	4,4
Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası (Milyon TL)	-	-	4.500	4.651	8.110 → 9.250	10.075	-	-
Kamu Kesimi Net Borç Stoku (GSMH'ye oranla)	-	% 61	% 58	% 57,1	% 56,5	% 90,4	% 54,8	% 78,4
Kısa Vadeli Dış Borç Stoku (Milyon USD)	500	0	1.100	1.000	2.100	0	-	-
Dış Borçlanma (Milyon USD)	8.500	8.182	23.500	19.082	17.750 → 17.000	3.067	-	-
Özelleştirme Gelirleri (GSMH'ye oranla)	-	% 0,1	% 3,5	% 1,5	% 3,3	% 0,9	% 2	% 0,2

Kaynak: Fatih Kaya, “Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi”, **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Ed. Coşkun C. Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010, s. 388.

3.4.3.2. 18. Stand-by Anlaşması

57. hükümet ve IMF arasında gerçekleştirilen ve 58. hükümet tarafından da sürdürülen 18. stand-by anlaşması çerçevesinde 18 Ocak 2002-15 Temmuz 2004 tarihleri arasında dokuz adet niyet mektubu sunulmuş ve birçok yapısal reformun alt yapısı hazırlanmıştır. 5018 sayılı KMYKK'nin çıkarılması, kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanması için Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulması, döner sermayeli işletmelerin kaldırılması veya 5018 sayılı Kanun kapsamına alınması, bütçe dışı fonların Meclis onayına bağlanması, uluslararası standartlara uygun Kamu İhale Kanunu çıkarılması ve Kamu İhale Kurumu'nun kurulması bahsedilen yapısal reformlara örnek olarak gösterilebilir (Acar, 2007: 64-67). Ayrıca 18. stand-by anlaşması kapsamında birçok mali kural da belirlenmiş olup, başlıcaları Tablo 3.12'de özetlenmiştir.

Tablo 3.12: 18. Stand-By Anlaşması Kapsamında Uygulanan Mali Kurallar

	2002		2003		2004	
	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası (GSMH'ye oranla)	% 6,5	% 4,4	% 6,5	% 6,6	% 6,5	% 7
Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası (Milyon TL)	16.050 → 16.715	9.881	22.600 → 22.900	20.980	26.200	27.812
Kısa Vadeli Dış Borç Stoku (Milyon USD)	1.000	0	1.000	0	1.000	0
Dış Borçlanma (Milyon USD)	17.500	6.835	15.000	7.269	17.500	8.928
Özelleştirme Gelirleri (Milyon USD)	700	-	2.100	-	3.000	-

Kaynak: Fatih Kaya, “Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi”, **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Ed. Coşkun C. Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010, s. 389.

3.4.3.3. 19. Stand-by Anlaşması

59. hükümet ve IMF arasında 11 Mayıs 2005 tarihinde gerçekleştirilen 19. stand-by anlaşması ile 2008 yılına kadar başlatılan yapısal reformların eksik yönlerinin tamamlanması hedeflenmiştir. IMF tarafından on bir defa gözden geçirilen 19. stand-by anlaşması ile sürdürülebilir büyümenin sağlanması, işsizlik ile mücadele edilmesi, tek haneli enflasyon rakamlarına ulaşılması, faiz dışı fazla verilmesi, gelir vergisi reformu yapılması gibi hedefler belirlenmiş ve yerel yönetimler, sosyal güvenlik, özelleştirme gibi alanlara ilişkin politikalar geliştirilmesi kararlaştırılmıştır (Erdinç, 2007: 109-110). Bu kapsamda 19. stand-by anlaşmasında birçok mali kural da belirlenmiş olup, başlıcaları Tablo 3.13’te özetlenmiştir.

Tablo 3.13: 19. Stand-By Anlaşması Kapsamında Uygulanan Mali Kurallar

	2005		2006		2007	
	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası (GSMH'ye oranla)	% 6,5	% 6,4	% 6,5	% 6,5	% 6,5	% 4,4
Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası (Milyon TL)	30.460 → 30.363	28.254	33.500 → 34.050 → 34.490	36.159	37.850 → 39.738 → 40.738	29.183
Kısa Vadeli Dış Borç Stoku (Milyon USD)	1.000	0	1.000	0	1.000	0
Dış Borçlanma (Milyon USD)	16.000	10.570	21.500	10.853	22.000	10.263
Özelleştirme Gelirleri (Milyon USD)	1.500 → 1.900	2.972	4.200	8.356	-	8.898

Kaynak: Fatih Kaya, “Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi”, **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Ed. Coşkun C. Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010, s. 390.)

3.4.4. Mali Kural Kanunu Tasarısı

Ülkemizde mali kuralların yürürlüğe konulmasına yönelik atılan en somut adım Mali Kural Kanunu Tasarısı (MKKT)’dır. MKKT’nin genel gerekçesinde 2008 küresel krizinin etkisiyle gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede kamu açıklarının ve borç stokunun hızla arttığı, bu sebeple mali sürdürülebilirliğin ve mali disiplinin tesisi için pek çok ülkede uygulanmakta olan mali kuralların önemine vurgu yapılmıştır. MKKT ile kamu açıklarının ve borç yükünün uzun dönemli sürdürülebilirliğinin sağlanması, mali disiplin anlayışının kalıcı hale getirilmesi, maliye politikalarına olan güvenin artması, kredibilite artışı sağlayarak risk primlerinin düşürülmesi ve böylece borçlanma maliyetlerinin azaltılması amaçlanmıştır (TBMM, 2010: 2).

MKKT'nin 4. maddesi ile prosedürel mali kural olarak da nitelendirilebilecek bazı ilkelerin belirlendiği söylenebilir. Söz gelimi basitlik, doğruluk, saydamlık ve hesap verilebilir kavramları esas alınmış, bu kapsamda verilerin tam ve zamanında kamuoyu ile paylaşılması ve Avrupa Hesaplar Sistemi gibi uluslararası standartlara uygun şekilde muhasebeleştirme yapılması planlanmıştır (TBMM, 2010: 9).

MKKT'nin 5. maddesi ile ise sayısal mali kural olarak da nitelendirilebilecek genel yönetim yıllık azami bütçe açığını belirleyen bir formülasyon geliştirilmiştir.

“ $a(t) \leq a(t-1) - y(a(t-1) - a^*) - k(b(t) - b^*)$ ” şeklinde formüle edilen mali kural uygulamasında,

$a(t)$; cari yıldaki genel yönetim açığının GSYİH'ye oranını,

$a(t-1)$; bir önceki yılın genel yönetim açığının GSYİH'ye oranını,

a^* ; %1 olarak belirlenmiş olup borç stokunun makul bir seviyeye düşürülmesi amacıyla, genel yönetim açığının GSYİH'ye oranının orta-uzun vadede ulaşılması hedeflenen değerini,

$b(t)$; cari yıldaki reel GSYİH artış oranını,

b^* ; %5 olarak belirlenmiş olup otomatik dengeleyicilerin çalışmasında esas alınacak eşik reel GSYİH büyüme oranını,

y ; yakınsama hız katsayısını (0,33),

k ; döngüsel (konjonktürel) etkiyi yansıtırma katsayısını,

$-y(a(t-1) - a^*)$; açık etkisini,

$-k(b(t) - b^*)$; konjonktürel etkiyi ifade etmektedir (TBMM, 2010: 4-5).

25 Mayıs 2010 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından imzalanan ve TBMM Başkanlığı'na gönderilen MKKT, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilmiş ancak Genel Kurul gündemine alınmamış ve süresiz olarak ertelenmiştir.

MKKT'nin ilgili maddeleri, kanun gerekçesi ve basına yansıyan bilgilerden anlaşıldığı üzere, ilgili tasarı bütçe açığı ve ekonomik konjonktüre bağlı büyüme hızı olmak üzere iki bileşenden oluşmaktadır. İlk olarak bütçe açığına ilişkin orta-uzun vadede GSYİH'ye oranla %1 hedefi belirlenmiş ve açığın %1'den yüksek olduğu yıllarda aradaki farkın üçte biri kadar uyarılma yapılması planlanmıştır. Tasarının diğer bileşeninde ise otomatik dengeleyicilerin çalışmasında esas alınacak %5

oranında reel GSYİH büyüme oranı hedefi belirlenmiş ve %5'lik hedefin üstüne çıkılan yıllarda aradaki farkın üçte biri kadar tasarruf edilmesi, altında kalınan yıllarda ise aradaki farkın üçte biri kadar ilave bütçe açığı verilmesi planlanmıştır. Böylece ekonomik döngülerle ters çalışan ve telafi edici bir bütçe dengesi kurulması amaçlanmıştır.

3.5. Türkiye’de Anayasal ve Yasal Mali Kuralların Uygulanabilirliğine İlişkin Değerlendirmeler

Sonuç ve öneriler kısmına geçmeden önce Türkiye’de anayasal ve yasal mali kuralların uygulanabilirliğine ve nasıl uygulanması gerektiğine ilişkin olumlu-olumsuz görüşlere yer verilmesi faydalı olacaktır.

Alçın-Şahintürk ve Akyol-Bulut’a göre (2019: 430); mali kurallar ülkelerin yapısal özellikleri göz önüne alınarak tasarlanmalı ve nominal değerler yerine oransal değerler belirlenmelidir. Ayrıca mali kural uygulamasına geçilmeden önce bütçe reformu gibi altyapı çalışmaları tamamlanmalıdır.

Yurdadağ, Akça ve Bozatlı’ya göre (2019: 667); mali kural uygulaması Türkiye’de sosyal güvenlik sisteminde sürdürülebilirliğin ve disiplinin sağlanmasında etkili olabilir. Orta Vadeli Plan ile uyumlu olarak üç yıllık hazırlanacak ve sosyal güvenlik kurumlarının gelir ve harcamalarını oransal olarak sınırlandıracak bir mali kural ile orta vadede açıkların kontrol altına alınacağı düşünülmektedir.

Sevgi’ye göre (2018: 181-182); siyasi iradenin yalnızca mali kural hükümleri ile kurala dayalı politika yürütmesi yeterli değildir. Ayrıca denetim mekanizmalarının geliştirilmesi, yasal ve kurumsal düzenlemeleri içeren reformların gerçekleştirilmesi ve kuralların uygulanabilir zemine oturtulması gerekmektedir.

Karayazı’ya göre (2017: 768); Türkiye’nin 2000 sonrası dönemde uyguladığı mali kural destekli politikalar ile mali disiplinin sağlanması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Ancak mali kural uygulamalarının başarılı sonuçlar verebilmesi için güçlü bir kamuoyu desteği ve siyasi irade gereklidir. Öte yandan ülkemizde uzun yıllardır var olan yapısal sorunlar ve kırılanlıklar da göz önünde bulundurulmalıdır.

Özdemir (2016: 78) çalışmasında kamu mali yönetimine ilişkin pek çok kuralın anayasada yer almasını önermiştir. Bu önerilerin başlıcaları şu şekilde sıralanabilir;

- Merkezi yönetim bütçe büyüklüğü o yıl GSYİH'sinin üçte birinden fazla olamaz.
- Merkezi yönetim bütçe büyüklüğü içinde sermaye giderleri ve sermaye transferleri için tahsis edilecek ödeneklerin GSYİH'ye oranı hedeflenen büyüme oranından ve her koşulda % 5'ten az olamaz.
- Merkezi yönetim gider bütçe büyüklüğünün bütçe gelirlerini aşan miktarının GSYİH'ye oranı sermaye giderleri ve sermaye transferleri için tahsis edilecek ödenek miktarından fazla olamaz.
- Kamu brüt borç stokunun GSYİH'ye oranı %50'yi geçemez.

Buhur'a göre (2014: 146); Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde mali kuralların etkin bir şekilde çalışabilmesi için kamu mali yönetimine ilişkin reformların tamamlanması ve yönetim anlayışının şeffaf, tarafsız ve siyasi etkilerden uzak olması gerekmektedir.

Yar'a göre (2014b: 107); mali kuralların etkin bir şekilde uygulanabilmesi için öncelikle siyasal iradenin tümünde kurala dayalı politika yönelimi olması ve yaptırım mekanizmalarının geliştirilmesi gerekmektedir. Ülkemizde bu gerekliliğin sağlanamaması sebebiyle mali kural tartışmaları anlamsız kalmaktadır.

Yazıcı'ya göre (2014: 282-284); ekonomi yönetiminin temel konularını düzenleyen çerçeve bir ekonomik anayasa hazırlanmalıdır. Ekonomik anayasa bütçe birliği ve şeffaflığı gibi prosedürel kuralların yanı sıra sayısal kurallar da getirmelidir. Yazıcı'nın sayısal kural önerileri şu şekilde sıralanabilir:

- Denk bütçe ilkesi ekonomik anayasada yer almalıdır. Yalnızca olağanüstü hallerde - üç yıl içerisinde tekrar bütçe denkliliği sağlanmak üzere - harcamaların gelirlerden en çok %10 fazla olmasına izin verilebilir.
- Kamu borç stokunun GSYİH'nin %25'ini geçmeyeceği ekonomik anayasada yer almalıdır.

- En düşük ve yüksek vergi oranları ekonomik anayasa belirlenmelidir.
- Merkez Bankası bağımsızlığı ekonomik anayasada net bir şekilde vurgulanmalıdır.

Acar ve Bilir'e göre (2013: 95); anayasada ekonomik ve mali yönetime ilişkin çok kısıtlayıcı hükümlerin yer alması demokrasi ve toplumsal katılım açısından uygun değildir. Ancak hiçbir kısıtlayıcı hükmün olmayışı da mali disiplinden sapmalara neden olmaktadır. Bu sebeple vergi, borç stoku ve bütçe açığı gibi kamu mali yönetimine ilişkin temel parametrelere ilişkin esnek sınırlar belirlenmelidir. Örneğin; vergileme %10 ve düz oranlı olarak yapılmalı ve gerekli hallerde siyasi irade bu oranı %50'ye kadar artırabilmelidir. Benzer şekilde, kamu borç stokunun GSYİH'ye oranının %60'ı, bütçe açığının GSYİH'ye oranının ise %6'yı geçmemesi hüküm altına alınmalıdır.

Karluk'a göre (2013: 71); küreselleşen ve krizlerin sıklaştığı bir dünyada ekonomi ve maliye yönetimine ilişkin sınırlayıcı hükümlerin anayasada yer alması önemlidir. Öyle ki demokrasilerde siyasal iktidarlar çoğunluk gücüne güvenerek ekonomik kurallardan sapma eğilimi gösterebilmektedir. Bu sebeple yönetimde saydamlığın, hesap verilebilirliğin ve denetlenebilirliğin sağlanması için ekonomik ve mali hükümlerin anayasada yer alması etkin bir araçtır.

Susam'a göre (2013: 438-439); mali kurallar ekonomi ve maliye yönetiminde her hastalığı iyileştirecek reçeteler olarak görülmemelidir. Mali kuralların etkin bir şekilde işleyebilmesi için gerekli reformların ve altyapı çalışmalarının tamamlanması şarttır. Bu şartların tamamlanması halinde konjonktür hareketlerini de dikkate alan bir mali kural, ekonomik sorunların çözümünde yardımcı unsur olarak fayda sağlayabilir.

Yereli (2012) çalışmasında ülkemizde ekonomik anayasa hazırlanması ihtiyacına dikkat çekmiş ve içerisinde pek çok farklı konuya ilişkin hükümler barındıran geniş kapsamlı bir ekonomik anayasa önerisi getirmiştir. Yereli'ye göre ekonomik özgürlükler ve haklar, devletin ekonomik işleyişi, bütçe, borçlanma, vergilendirme ve para basma yetkileri, ekonomik kurumların özerkliği, yerel yönetimlerin mali özerkliği ve yasal düzenleme yetkisi gibi pek çok konuya ilişkin hükümler ekonomik anayasada yer almalıdır.

Arıkboğa'ya göre (2011: 21); mali kurallar aracılığıyla mali disiplinin sağlanabileceği görüşü yalnızca kuralın belirlenen hedefi gerçekleştirip gerçekleştirilemediğine odaklanmakta ve ortaya çıkan yükün toplumun hangi kesimleri tarafından üstlenildiğini göz önünde bulundurmamaktadır. Türkiye özelinde bakıldığında ise; 2000 sonrası dönemde uygulanan birincil bütçe fazlası hedefi ile kamu yatırım harcamaları azalmış, özelleştirme ve faiz ödemelerinin payı artmıştır. Nihayetinde faktörel gelir dağılımı emek aleyhine ve sermaye lehine bozulmuştur.

TİSK'e göre (2011); anayasada ekonomik ve mali konularla ilişkili hükümlerin varlığı ülkemizde sıkça gözlenen siyasal iktidarların oy maksimizasyonu amacıyla popülist ve harcamacı politikalara yönelmesine bir sınır getirebilir ve sorumlu davranış modelini geliştirebilir. Bu düşünceden hareketle TİSK vergi, borçlanma ve bütçeye ilişkin anayasal hükümler getirilmesini önermektedir. Bu önerilerin mali alanla ilgili olan başlıcaları şu şekilde sıralanabilir:

- Maastricht Kriterlerince belirlenen merkezi yönetim bütçe açığı ve borç stoku sınırlarına bağlı kalınmalıdır.
- Tüm kamu idareleri ve yerel yönetimler mali istikrarı ve bütçe dengesini koruyacak şekilde hareket etmelidir.
- Vergilendirmede kanunilik, belirlilik ve hukuki güvenlik ilkeleri güvence altına alınmalıdır.

Karakurt ve Akdemir'e göre (2010: 339); Türkiye'de sayısal mali kural uygulamasına geçilmeden önce, 5018 sayılı KMYKK'de yer alan hükümler eksiksiz bir şekilde uygulanmalı ve kamu mali yönetimi ve denetimini daha da geliştirecek düzenlemeler hayata geçirilmelidir. Böylece mali şeffaflık, öngörülebilirlik, kredibilite artırılabilir ve mali sürdürülebilirlik ve makroekonomik istikrar gibi hedeflere ulaşmak kolaylaşacaktır. Ayrıca mali kural uygulamasında yaptırım ve bütçe fazlasının ne şekilde kullanılacağına ilişkin hükümlere de yer verilmelidir.

Kesik ve Bayar'a göre (2010: 60); mali kural uygulaması Türkiye'nin 2000 sonrası dönemde kamu mali yönetimi ile ilgili kat ettiği mesafenin anlamlı bir hale gelmesinde, bütçe açığının ve borç yükünün sürdürülebilir seviyelerde tutulmasında ve mali disiplinin kalıcı olarak sağlanmasında önemli bir fonksiyon üstlenecektir.

Şengönül ve Songur'a göre (2010: 21-22); mali kurallar mali disiplinin sağlanmasında en önemli araçlardan biri olmakla birlikte tek başına yeterli değildir. Mali kural ile birlikte yaptırım mekanizmalarının yürürlüğe konulması, değiştirilmesi zor bir yasa ile teminat altına alınması, gerekli teknik ve kurumsal altyapının hazırlanması, kayıt dışı ekonomi ile mücadele edilmesi ve yapısal reformların sürdürülmesi mali kuralların etkinliğini artıracak ve anlamlı bir hale getirecektir.

Yükseler'e göre (2010: 12-13); mali kural uygulaması vergi, harcama ve kamu maliyesinde şeffaflık ile ilgili yapılacak yapısal reformlar ile eşgüdümlü olarak yürürlüğe girmelidir. Aksi halde kamu harcamalarında gerekli esneklik sağlanamaz ve bütçe açıklarının yatırım harcamalarının kısılması yolu ile kapatılması tercih edilirse, orta-uzun dönemde işsizlik ve sosyal altyapı sorunları ile karşılaşılabilir.

Günaydın ve Eser'e göre (2009: 22); Türkiye'de yalnızca KFBYDHK'nin 5. maddesinde yer alan düzenleme mali kural olarak nitelendirilebilir ve bağlayıcı değildir. Harcama, gelir, borçlanma ve bütçe gibi mali yönetimin her alanında koordineli kurallar uygulanmalıdır. Bu kurallar mümkünse anayasal teminat altına alınmalı ve yaptırım mekanizmaları geliştirilmelidir.

Şimşek ve Bekar'a göre (2008: 123-124); Türkiye'de mali kural benzeri uygulamalar (2000 yılı sonrası uygulanan birincil fazla hedefi gibi) kısa dönemde bütçe açığı ve enflasyon sorunlarına çözüm olsa da, uzun dönemde istihdam ve özel yatırımların azalmasına neden olmuştur.

Arın'a göre (2007: 55); ekonomik anayasayı savunan yazarların çalışmaları Türkiye'nin mevcut ekonomik yönetim yapısını dikkate almayan subjektif çalışmalardır. Öyle ki Arın'a göre ülkemizde ekonomik anayasa aracılığıyla kamu kesiminin yetkilerinin sınırlandırılması kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli cari harcamaları büyük oranda sınırlandıracaktır. Dolaylı olarak büyüme oranında yaşanacak bir gerileme işsizlik ve durgunluk sorunlarını beraberinde getirecek ve borç yükünü artıracaktır.

Çağan'a göre (2007: 129-130); ekonomik anayasa düşüncesi dünya genelinde ülkelerin uyguladıkları politikaları tekelleştirmeyi ve sosyal devlet kavramını ortadan kaldırmayı amaçlayan otoriter bir yaklaşımdır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde siyasal iktidarlar mali araçlar aracılığıyla gelir dağılımında adaleti ve kaynak

dağılımında etkinliği sağlama mecburiyetindedir. Bu sebeple sosyal devlet anlayışını yok edecek sınırlandırmalar Türkiye açısından uygulanabilir değildir.

Günay'a göre (2007: 430); bütçede birlik ilkesi, bütçe komisyonunun yetkilerinin daraltılması ve altın kural uygulaması anayasada hüküm altına alınmalıdır. Bununla birlikte, Türkiye'nin mali ve sosyal şartlarını da göz önünde bulundurarak sınırlı mali esnekliğe izin verilmelidir. Yatırım harcamaları, olağanüstü harcamalar, savaş harcamaları ve kriz döneminde durgunluktan çıkmak için kamu kesimi tarafından yapılan harcamalar sınırlı mali esneklik koşuluna örnek olarak gösterilebilir.

IMF'ye göre (2007b: 20-21); mali kural uygulamasına geçilmeden önce Türkiye'nin kamu mali yönetim sistemini ve mali şeffaflığını güçlendirmeye yönelik adımlar atılmalı, kuralın izlenmesini ve denetimi sağlayacak bağımsız kurumlar kurulmalı, kuralın üst mevzuatlarda yer alması sağlanmalı, kaçış hükümleri ve yaptırımlar açık bir şekilde belirlenmelidir. Bahsedilen şartların sağlanması dahilinde maliye politikalarına olan güvenin artması, risk primlerinin düşmesi, makroekonomik istikrarın sağlanması gibi hedeflere ulaşılabileceği, aksi halde yalnızca mali kuralın varlığı mali performansa olumlu etki yapamayacaktır.

Kirmanoglu'na göre (2007: 152-154); ABD ve bazı gelişmiş ekonomilerde ortaya çıkan devletin güç ve yetkilerinin anayasal normlarla sınırlandırılması düşüncesi Türkiye açısından uygulanabilir değildir. Kirmanoglu'na göre bu yaklaşım çerçevesinde alınacak kararlar alt-orta gelir grubunda yer alan vatandaşların yararlanacağı kamu hizmetlerinin azalmasına yol açacaktır. Bu sebeple ülkemizde denk bütçe gibi sonuç odaklı bir sınırlama getirmek yerine, denk bütçe ile eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi kamusal hakların anayasal güvence altına alınması gerekmektedir.

Önder'e göre (2007: 120-121); kamu açıklarının yalnızca siyasal iktidara ve rant kollama faaliyetleri ile ilgili olduğu düşüncesi ekonominin diğer mekanizmalarını göz ardı eden hatalı ve yanlı bir düşüncedir. Bu sebeple kamu mali yönetiminde etkinliğin ve mali disiplinin sağlanabilmesi için mutlaka kamu kesiminin ekonomi içerisindeki payının azaltılması gerekmemektedir. Aksine Önder, ekonomik anayasada aşağıdaki hükümlerin varlığını önermektedir:

- Kamu hizmetlerinin alanı daha geniş bir çerçevede çağdaş ve sosyal devlet anlayışı ile belirlenmelidir.
- Kamu harcamalarının azaltılması yerine, kamu gelirleri artırılmalı ve her kamu hizmetine yetecek miktarda tahsisat ayrılmalıdır. Bu kapsamda vergi reformları yapılabilir ve henüz ulaşamamış vergi kapasitesi değerlendirilebilir.
- Bütçede harcamaların saptanmasına öncelik verilmeli ve buna göre gerekli gelirler toplanmalıdır.
- Kamu harcamaları israfa meydan vermeden daha da artırılmalı, gerekli kaynak vergi vb. kamu gelirleri ile finanse edilmelidir.

Savaş'a göre (2007: 112-120); ekonomik anayasa ile siyasal iktidarın ekonomik hayata dilediğinde müdahale etme imkânı azalacak ve oy ticareti faaliyetleri önlenebilecektir. Bunun için Savaş, anayasada yer alması gereken çeşitli hükümler önermiştir. Bu hükümlerin başlıcaları şu şekilde sıralanabilir:

- Ekonomik özgürlükler ve ekonomik haklar kavramları arasındaki farklar net bir şekilde belirlenmelidir.
- Vergi vb. gelirlere ilişkin artışlar ancak zorunlu hallerde Bakanlar Kurulu kararıyla en çok %3 artırılabilir veya azaltılabilir.
- Yıllık bütçede yer alan harcamalar toplamı, gerçek kamu gelirlerinden fazla olmamalıdır.

Akalın'a göre (1997: 19-21); anayasa piyasa ekonomisi ile uyumlu hale getirilmeli ve kamu kesimini sınırlayacak hükümler içermelidir. Akalın'ın önerdiği başlıca hükümler şu şekilde sıralanabilir:

- Bütçe denkliliği ve birliği benimsenmeli, bu amaçla bütçenin kabulü aşamasında önce gelirler onaylanmalı ve harcamalar gelirler ile sınırlı olmalıdır.
- Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin harcamaları GSYİH'nin %25'ini geçmemelidir.
- Yıllık kamu harcamalarının artış oranı GSYİH artış oranı ile sınırlı olmalıdır.

- Kamu borç stoku Maastricht Kriterlerine uyumlu hale getirilmeli, cari ve transfer harcamaları için borçlanmaya izin verilmemelidir.

Aktan ve Çoban'a göre (1997: 10); kamu maliyesinde güven tesis edilebilmesi için adalet, eşitlik, genellik, tarafsızlık vb. gibi ilkelerin anayasal güvence altına alınması ve siyasi iradenin vergileme üzerinde keyfi düzenlemeler yapmasının engellenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda Aktan ve Çoban, verginin bağlayıcılık ilkesine vurgu yapmış ve vergi konularının açık olarak belirlenmesinin ve düz oranlı uygulanmasının anayasal hüküm haline getirilmesini önermiştir.

Gökbunar'a göre (1997: 514); ekonomik anayasa bütçe açığı ve enflasyon gibi yapısal sorunların çözümü için bir araç olup, Türkiye'de kamu kesiminin daha etkin bir şekilde çalışmasına yol açacaktır. Bu kapsamda ekonomik anayasada bazı reformlara yer verilmesi gereklidir:

- Dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı ile toplam vergi gelirlerinin milli gelir içerisindeki payına dair üst limit belirlenmelidir.
- Kamu borç stoku GSYİH'ye oranla anayasada sınırlandırılmalıdır.
- Denk bütçe ilkesi anayasada kurumsallaştırılmalıdır.
- Kamu harcamalarının GSYİH'nin belirli bir oranını aşamayacağına dair anayasal sınır getirilmelidir.
- Mali kuralların izlenmesini ve denetimini sağlamak için özerk bir kamu kurumu görevlendirilmeli ya da kurulmalıdır.
- Kaçış hükümleri ve yaptırımlar açık bir şekilde belirlenmelidir.

SONUÇ

Bir tür uzlaşa metni veya toplumsal sözleşme olarak da tanımlanabilen anayasalar, toplumsal temel hak ve özgürlükleri güvence altına alan üst hukuki düzenlemelerdir. Anayasalarda devletin yasama, yürütme, yargı gücünü ne şekilde kullanacağı, yönetim şekli ve bireyin topluma karşı sorumluluğu gibi genel hükümler yer aldığı gibi, ekonomi ve maliye yönetimine ilişkin hükümler de yer alabilir. Bu hükümlerin kamu mali yönetimi ile ilgili olan kısımlarını veya başka bir deyişle bütçe, vergiler, harcamalar, bütçe ve borç yönetimi gibi mali konularda hazırlanmış hükümlerini ise mali anayasa kapsamında değerlendirmek mümkündür.

1930'lu yıllarda literatüre giren ekonomik anayasa görüşünün bir parçası olan mali anayasa düşüncesi üç farklı iktisadi düşünce okulunun katkıları çerçevesinde gelişmiştir. İlk olarak Nasyonel Sosyalist Alman İşçi Partisi'nin iktidarda olduğu dönemde Almanya'da Eucken ve Böhm'ün öncülüğünde ortaya çıkan Freiburg Okulu, devleti ekonomiyi yöneten bir hakeme benzetmiş ve piyasa ekonomisinde Ekonomik Düzen'in gerekliliğine dikkat çekmiştir. Freiburg Okulu teorisyenleri ekonomik düzenin kurulması ve işlerlik kazanabilmesi için ekonomik anayasa aracılığıyla gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılmasını gerekli görmüşlerdir. Öyle ki Freiburg Okulu'na göre ekonomik anayasanın bir ayağı da bütçe ve vergi düzenine ilişkin hükümleri içeren mali anayasadır.

1960'lı yılların başlarına gelindiğinde ise ABD'de Buchanan ve Tullock öncülüğünde kurulan Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat teorisinin ekonomik anayasa düşüncesine en büyük katkıları yapan iktisadi düşünce okulu olduğu söylenebilir. Devletin ekonomik alandaki güç ve yetkilerinin anayasal normlarla sınırlandırılması düşüncesini temel alan Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi, bu kapsamda ekonomik anayasanın varlığını zorunlu görmüştür. Anayasal İktisat Teorisine göre de ekonomik anayasanın bir ayağını mali anayasa oluşturmaktadır. Kamu kesiminin ekonomideki büyüklüğü ve rolü, kamu harcamaları, vergiler, kamu borç yönetimi, bütçe dengliği ve merkezi-yerel yönetim paylaşımı gibi konular Anayasal İktisat Teorisi'nin öngördüğü mali anayasanın birer parçasıdır.

Son olarak 20. yy.'ın başlarında ABD'de Commons ve Mitchell öncülüğünde ortaya çıkan ve daha sonra gelişim gösteren Kurumsal İktisat Okulu -doğrudan bir mali/ekonomik anayasa önerisi getirmemekle birlikte- ekonomi yönetiminde

kurumların, kurumsal düzenlemelerin, kuralların ve organizasyonların önemini vurgulamıştır.

Başta Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat teorisi olmak üzere bahsedilen üç okulun önerilerinin günümüzdeki uygulama karşılığı ise mali kurallar ya da başka bir ifadeyle kurala dayalı maliye politikası uygulamalarıdır. Maliye politikası üzerinde uygulanan kalıcı sınırlamalar olarak tanımlanan mali kurallar sayısal veya oransal limitler şeklinde uygulanabilmekte olup her bir uygulama türünün kendi içerisinde avantajlar ve dezavantajlar barındırdığı söylenebilir.

Uygulamada en sık rastlanan mali kural türü olan bütçe kurallarının siyasal iktidarın popülist harcamalarını engellemek, aşırı kamu harcamalarını önlemek, borçlanmayı zorlaştırmak ve kamu kesiminin ekonomideki payını azaltmak gibi amaçları bulunmakta olup, sayısal kurallar, sayısal olmayan (prosedürel) kurallar ve bütçe şeffaflığına ilişkin kurallar olmak üzere üç başlık altında sınıflandırılabilir. İlk olarak sayısal bütçe kuralları aracılığıyla bütçe parametrelerine limitler getirilebilir.

GBD kuralı, altın kural, KGDBD kuralı ve DBBD kuralı olmak üzere dört farklı uygulama tipi bulunan sayısal bütçe kuralları arasında ülkemiz için en uygununun altın kural (golden rule) uygulaması olduğu düşünülmektedir. GBD kuralının ekonominin konjonktür hareketlerini göz ardı etmesi, KGDBD kuralının izlenmesinin ve denetiminin güç olması, DBBD kuralının revize edilmesi ve değerlendirilmesinde yaşanabilecek gecikme sorunları düşünüldüğünde ve ülkemizde yatırım harcamalarında yaşanacak bir düşüşün istihdam ve özel sektör üzerinde neden olacağı olumsuz etkiler değerlendirildiğinde altın kural uygulamasının diğer sayısal bütçe kurallarına kıyasla daha etkin çalışacağı düşünülmektedir.

Altın kural gibi bir sayısal bütçe kuralının etkinliğinin tam olarak sağlanabilmesi için prosedürel kurallar ile desteklenmesi de gerekmektedir. Prosedürel bütçe kuralları ile bütçenin hazırlanma, onay, uygulanma ve denetim süreçlerinde mali kurumların yetkileri tayin edilmektedir. Her ne kadar 5018 sayılı KMYKK kapsamında birçok prosedürel bütçe kuralı uygulandığı söylenebilse de, ilgili kanunun bazı açılardan mali disiplini sağlamada yetersiz kaldığı düşünülmektedir. Örneğin; ilgili kanunda yer alan hükümlere uyum sağlanıp sağlanılamadığının bağımsız bir kamu idaresi tarafından denetlenmesi ve yaptırım mekanizmalarının geliştirilmesi faydalı olacaktır.

Bir diğ er mali kural türü ise kamu gelirleri ve/veya kamu harcamaları üzerine getirilebilecek ve GSY H artışı, enflasyon artışı ve büyüme oranı gibi parametrelere göre belirlenen VHS'lerdir. VHS'ler vergi ve harcamalara ilişkin sayısal hedefler olarak belirlenebileceği gibi, çeşitli us lleri tayin eden prosedürel kurallar şeklinde de uygulanabilir. Türkiye açısından değerlendirildiğinde ise ülkemizde sayısal VHS'lerin endekslenebileceği parametrelerin uzun dönemde dalgalı seyirler izlemesi uygulamada g   klere neden olabilir. Bu sebeple toplam azami kamu harcaması miktarı, azami vergi geliri miktarı veya GSY H'ye oranla ilgili kalemlerin payına ilişkin bir tavan limit uygulamasının uzun dönemde sürdürülebilir olacağı düşünülmemektedir. Bunun yerine kamu gelir ve giderlerine ilişkin bazı hükümlerin anayasal düzeyde teminat altına alınması daha yerinde olacaktır. Örneğin; savaş, kriz, küresel salgın, afet gibi olağanüstü dönemler hariç olmak üzere, siyasi iradenin vergi oranlarında ve konularında yapacağı artış kararları ile kamu harcamalarının gelirlerden fazla artışına neden olacak kararlar TBMM'nin nitelikli çoğunluk onayına bağlanabilir.

Benzer şekilde cari yıl içerisinde tahsil edilen vergi gelirlerinin, harcama miktarından fazla olması halinde -ya da başka bir deyişle b t ce fazlası verildiğinde- arta kalan kısmın kamu borç stokunun eritilmesi veya olağanüstü dönemler için saklanması anayasal bir kural haline getirilebilir. Böylece uzun dönemde kamu borç stokunun eritilmesi veya olağanüstü dönemlerde borçlanmaya gidilmemesi sağlanabilir.

Mali kurallara ilişkin ele aldığımız son uygulama tipi ise borçlanma kurallarıdır. B t ce kuralları ve VHS'lere benzer şekilde borçlanma kuralları da, kamu otoritesinin borçlanma miktarına, kaynağına veya borç stokuna ilişkin sayısal bir tavan limit şeklinde ya da borçlanma us l n  tayin eden prosedürel kurallar şeklinde uygulanabilmektedir. Türkiye açısından değerlendirildiğinde ise genel devlet konsolide brüt borç stokunun GSY H'ye oranı ise 2020 yılında %39,8'dir (T  K, 2021). İlgili oranın en genel geçer kabul gören sınır olan Maastricht Kriterleri'nin altında olması sebebiyle genel sayısal bir borçlanma kuralı yerine ülkemizde açık veren sosyal güvenlik kurumlarında ve yerel yönetimlerde borçlanmaya ilişkin sınırların uygulanmasının daha öncelikli olduğu düşünülmektedir. Ancak ilgili kurumların sunduğu hizmetlerin genellikle toplum içerisinde düşük-orta gelir grubunda yer alan bireylere yönelik hizmetler olabileceği

düşünülmeli ve bu kesimlere yönelik hizmetlerin azalmasına yol açacak kurallardan kaçınılmalıdır. Eğer kamu kesimi genel açıkları ve borç yükü mevcut ise, -anayasada yer alan sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak - bu açıkların ve borç yükünün ilgili kurumlardan kaynaklanması doğal karşılanmalıdır. Yalnızca yapılan gelecek tahminlerinde ilgili kurumların mali yapılarının sürdürülemez bir hale geleceği tahmin edilirse, buna yönelik mali kurallar yürürlüğe konulabilir.

Yukarıda bahsedilen kurallar günümüzde başta AB ve ABD olmak üzere pek çok ülkede uygulanmaya devam etmektedir. Özellikle 1975-1995 yılları arasında başta AB ülkeleri ve buna bağlı olarak gelişmiş birçok ülkede mali disiplin sorunlarının yaşanması kurala dayalı politikalara olan yönelimi artırmıştır. Örneğin; AB’de hem Birlik genelinde hem de üye ülkeler üzerinde çok sayıda mali kural uygulaması bulunmaktadır. 27 AB üyesi ülkenin tamamı birlik genelinde Maastricht Kriterleri ile İBP kapsamında uygulanan kurallara tabi olup, ayrıca Çekya ve İrlanda hariç 25 üye ülkede mali kurallar ülke özelinde de uygulanmaktadır. 10 ülkede ise mali kurallar ya anayasada güvence altına alınmıştır ya da yalnızca kamu mali yönetimine ilişkin hükümlerin yer aldığı üst bir yasa hazırlanmıştır.

ABD uygulamasında da AB ile benzer şekilde federal devlet genelinde uygulanan mali kurallar ile eyaletler üzerinde uygulanan mali kural şeklinde ikili ayrıma gidilmiştir. 1917 yılından günümüze dek ABD federal devlet genelinde çeşitli kanunlar aracılığıyla bütçe dengesini, borç tavanını ve federal harcamaları sınırlandırma yoluna gitmiştir. Ayrıca 33 eyalette denk bütçe/bütçe açığı kuralı, 17 eyalette vergi ve/veya harcama kuralları, 45 eyalette ise çeşitli araçlarla borçlanma kuralı uygulanmaktadır.

Türkiye uygulamasına bakıldığında ise örnek ülke uygulamalarında bahsedilen türde sayısal bir mali kural uygulaması hayata geçirilmemiştir. Yalnızca 2010 yılında MKKT hazırlanmış, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’ndan geçirilmiş ancak Genel Kurul’da görüşülmeden askıya alınmıştır. Ancak ülkemizde uygulanan 1924-1961-1982 Anayasaları ile kamu mali yönetimine ilişkin düzenlemelerin bulunduğu 1050-1211-4749-5018 sayılı Kanunlarda prosedürel ve örtük mali kural uygulamalarına rastlanılmaktadır. Ayrıca IMF ile yapılan 17.-18.-19. stand-by anlaşmaları ile de sayısal mali kural hedefleri belirlenmiştir.

Özellikle MKKT’nin kamuoyunda tartışıldığı dönemlerde mali kurallara ve mali anayasaya ilişkin görüş bildiren çalışmalar artmıştır. Konuyu Türkiye özelinde

değerlendiren birçok çalışmanın vardığı ortak sonuç ülkemizde kamu mali yönetiminde kurala dayalı politika uygulanması gerektiği, ancak gerekli kurumsal düzenlemeler, reformlar ve altyapı çalışmalarının tamamlanmasının da şart olduğu yönündedir.

Sonuç olarak ülkemizde kamu mali yönetimine ilişkin başlıca hükümlerin Anayasa'ya dahil edilmesi veya Yeni Zelanda, Slovakya ve Malta'da olduğu gibi Mali Sorumluluk Yasası çıkarılması gerektiğini önermekteyiz. Anayasa kapsamına alınan kuralların değiştirilmesi ancak halk tarafından oldukça yüksek oy ile seçilen bir iktidar tarafından mümkün olacağı için bağlayıcılığı yükselecektir. Mali Sorumluluk Yasası kapsamında yürürlüğe konulacak kurallar ise siyasi iktidarın kurala dayalı maliye politikası uygulaması yönündeki isteğini göstermesi açısından önem taşıyacaktır.

Bu kapsamda uygulanabilir olduğunu düşündüğümüz öneriler şu şekilde sıralanabilir:

- *Kamu Bütçesine İlişkin Öneriler*

- I. Altın kural uygulaması anayasal hüküm haline getirilmeli, kamu kesiminin yalnızca yatırım amaçlı borçlanması teminat altına alınmalıdır.
- II. Bütçede birlik, şeffaflık (saydamlık) ve hesap verilebilirlik ilkeleri anayasal kural haline getirilmelidir.
- III. Bütçe fazlası verilen yıllarda arta kalan kısmın eğer kamu borç stokunun GSYİH'ye oranı %50'nin üzerinde ise borç ödemeleri için kullanılması, %50'nin altında ise olağanüstü dönemlerde kullanılmak üzere saklanması anayasal kural haline getirilmelidir.

- *Kamu Gelir ve Harcamalarına İlişkin Öneriler*

- IV. Vergi oranlarında ve konularında ilgili vergi mevzuatının belirlediği sınırlar dışında yapılacak değişikliklerin TBMM'nin nitelikli çoğunluk onayına tabi olması anayasal kural haline getirilmedi.
- V. Cari yıl içerisinde tahsil edilen kamu gelirlerinin miktarının tahmin edilenden fazla olması halinde, kamu harcamalarından arta kalan kısmın eğer kamu borç stokunun GSYİH'ye oranı %50'nin üzerinde ise borç

ödemeleri için kullanılması, %50'nin altında ise olağanüstü dönemlerde kullanılmak üzere saklanması anayasal kural haline getirilmelidir.

- VI. Vergilendirmede kanunilik, belirlilik ve hukuki güvenlik ilkeleri anayasal kural haline getirilmelidir.

- *Kamu Borç Yönetimine İlişkin Öneriler*

- VII. Kamu kesimi brüt borç stokunun GSYİH'nin %60'ından fazla olamayacağı anayasal kural haline getirilmelidir. İlgili oranın %65'i aşması halinde Hükümet borçların azaltılmasına ilişkin eylem planını TBMM'ye sunmalıdır.

- VIII. Merkezi yönetimin Merkez Bankası kaynaklarından borçlanmasını düzenleyen anayasal sınırlamalar getirilmelidir.

- *Diğer Öneriler*

- IX. Merkez Bankası bağımsızlığı anayasal güvence altına alınmalıdır.
- X. Mali kurallara ilişkin kaçış hükümleri ve yaptırımlar ayrıntılı bir şekilde anayasada düzenlenmelidir.

Bahsedilen tüm değerlendirmeler ve önerilerin yanı sıra, göz ardı edilmemesi gereken son husus siyasal iktidarın kurala dayalı maliye politikalarına ilişkin istekli ve kararlı olması şartıdır. Öyle ki mali kurallar gerektiğinde siyasal iktidarın oy kaybı yaşamasına neden olacak kararlar almasını da gerektirecektir. Bu sebeple mali kurallar ancak mali disiplini ve mali sürdürülebilirliği sağlamada istekli bir siyasal iktidarın kullanabileceği araçlardır. Aksi halde mali kuralların yürürlükte olmasına rağmen uygulamada hükümsüz kalması güvenilirliği azaltacak ve istikrarsızlık yaratacaktır. Böyle bir durumda iradi maliye politikaları dahi en iyi ikinci tercih konumuna gelecektir.

KAYNAKÇA

- Acar, İbrahim A.: “Vergilemede Tahsis İlkesinin Çevre Vergileri Açısından Değerlendirilmesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. XI, No:1, 2006, s. 215-232.
- Acar, Mustafa, Bilir, Hüsnü: “Türkiye’de Sivil Anayasa Arayışları, Anayasal İktisat ve Anayasada Bulunması Gereken İktisadi-Mali Hükümler”, **KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C. XV, No: 28, 2013, s. 87-96.
- Acar, Şafak B.: “İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi”, **T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Ankara, 2007.
- Akalın, Güneri: “Ekonomik Demokratikleşme: Piyasa Ekonomisine Geçiş ve Anayasal İktisat”, **Liberal Düşünce Dergisi**, No: 6, 1997, s. 13-22.
- Akalın, Güneri: “Anayasamızın Piyasa Ekonomisi ile Uyumlaştırılması: Mali ve Ekonomik Hükümler ile Sosyal ve Ekonomik Hak ve Ödevlerin Yeniden Düzenlenmesi”, **Anayasa Yargısı**, C. XI, 1995, s. 71-87.
- Aktan, Coşkun C., Çoban, Hilmi, Demir, İhsan C.: “Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları”, **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Ed. Coşkun C. Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010, s. 98-123.
- Aktan, Coşkun C., Çoban, Hilmi: “Kamu Maliyesine Güven ve Ekonomik Anayasa”, **Çimento İşveren Dergisi**, C. VI, No: 21, 2007, s. 4-11.
- Aktan, Coşkun C.: “Freiburg Okulunun Öğretisi: Ekonomik Düzen Teorisi, Ekonomik Anayasa Hukuku ve Sosyal Piyasa Ekonomisi”, **Freiburg Hukuk ve İktisat Okulu**, Ed. Coşkun C. Aktan, Hülya Derya, Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği, 2019, s. 47-87.

- Aktan, Coşkun C.: **Ekonomik Anayasa**, Ankara, TİSK İnceleme Yayını, 1997.
- Aktan, Coşkun C.: **Kamu Tercihi İktisadi ve Anayasal Politik İktisat**, Gözden Geçirilmiş ve Tamamen Yenilenmiş 2. bs., Ankara, Seçkin, 2019.
- Aktan, Coşkun C.: **Anayasal İktisat**, Ankara, Siyasal Kitapevi, 2002.
- Aktan, Coşkun C.: “İktisat Okulları Perspektifinden Kurallara Dayalı Ekonomi Politikası Yönetimi”, **Mali Kurallar: Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Ed. Coşkun C. Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Ankara, T.C Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010, s. 32-45.
- Aktan, Coşkun C.: **Yeni İktisat Okulları ve İktisadi Düşünce**, 3. bs., Ankara, Seçkin, 2018.
- Alçin Şahintürk, Deniz, Akyol Bulut, Öznur: “Mali Disiplini Sağlama Yolunda Mali Kural Uygulamaları”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C. XXVI, No: 2, 2019, s. 411-433.
- Alesina, Alberto, Perotti. Roberto: “Fiscal Discipline and the Budget Process”, **The American Economic Review**, Vol. LXXXVI, No: 2, 1996, pp. 401-407.
- Altuğ, Figen: **Kamu Bütçesi**, İstanbul, Beta, 2019.
- Anderson, Barry, Minarik, Joseph J.: “Design Choices for Fiscal Policy Rules”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol. V, No: 4, 2006, pp. 159-208.
- Arıkboğa, Aysel: “Maliye Politikalarında 1980 Sonrasında Yaşanan Değişim: Mali Disiplin ve Mali Kural Uygulamaları”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, No:2, 2011, s. 13-25.
- Arın, Tülay: “Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD’ın Asgari Devlet Raporlarının Eleştirisi”, **Ekonomide Durum**, TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi, 1997, s. 41-106.

- Aslanpay Özdemir, Esin, İnneci, Ahmet: “Seçilmiş Gelişmiş Ülkelerde Mali Kural Uygulamaları”, **Kamu Politikalarında Mali ve İktisadi Yapıdaki Dönüşüm: Yerelden Globale Teori, Beklentiler ve Uygulama**, Ed. Şahin Karabulut, Ankara, Gazi Kitabevi, s. 275-300.
- Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu: “Mali sözleşme imzalandı: Avro bölgesinde mali disiplin ve yakınlaşma güçlendirildi”, (Çevrimiçi) avrupa.info.tr/tr/news/mali-sozlesme-imzalandi-avro-bolgesinde-mali-disiplin-ve-yakinlasma-guclendirildi-5070, E.T.: 14.05.2022.
- Ayuso-i-Casals, Joaquim: “National expenditure rules: why, how and when”, **European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs**, 2012.
- Barry, Norman P.: **Yeni Sağ**, Çev. Cevdet Aykan, Ankara, Tisamat, 1989.
- Bektaş, Çağdaş, Saraç, Özgür: “Maastricht Kriterleri Avrupa Birliği’nin Geleceğinin Teminatı mı? Almanya- Britanya - İspanya - Yunanistan Analizi (1998-2018)”, **Sosyoekonomi**, C. XXIX, No: 47, 2021, s. 383-406.
- Bergson, Abram: “A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics”, **The Quarterly Journal of Economics**, C. LII, No: 2, 1938, pp. 310-334.
- Bernanke, Ben S.: “Fiscal Sustainability And Fiscal Rules”, **Board of Governors of the Federal Reserve System at the Annual Meeting of the Rhode Island Public Expenditure Council Providence**, Rhode Island, 2010, pp. 1-13.
- Black, Duncan: “On the Rationale of Group Decision-making”, **Journal of Political Economy**, C. LVI, No: 1, 1948, pp. 23-34.
- Blöchliger, Hansjörg, Kantorowicz, Jarosław: “Fiscal constitutions: An empirical assessment”, **OECD Economics Department Working Papers**, No:1248, 2015.
- Blöndal, Jon R., Ruffnel, Michael: “Budgeting in Denmark”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol. IX, No:1, 2004, pp. 49-80.

- Blöndal, Jon R.: “Budgeting in Singapore”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol. XI, No:1, 2006, pp. 45-85.
- Böhm, Franz,
Eucken, Walter,
Doerth, Hans G.: “The ORDO manifesto of 1936”, **Germany’s Social Market Economy: Origins and Evolution**, Ed. by Alan Peacock, Hans Wilgerodt, London, Macmillan, 1989, pp. 15-26.
- Böhm, Franz: “The Non-state (‘natural’) Laws Inherent In A Competitive Economy”, **Standart Texts on the Social Market Economy - Two Centuries of Discussion**, Ed. by Wolfgang Stützel et. al., Stuttgart and New York, Gustav Fischer, 1982, pp. 107-114.
- Böhm, Franz: “The Rule of Law in A Market Economy”, **Germany’s Social Market Economy: Origins and Evolution**, Ed. by Alan Peacock, Hans Wilgerodt, London, Macmillan, 1989, pp. 46-67.
- Brennan, Geoffrey,
Buchanan, James M.: “Toward Authentic Tax Reform: Prospects and Prescriptions”, **The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution**, Cambridge, Cambridge University Press, 1980, pp. 187-205.
- Buchanan, James M,
Wagner, Richard E.: **Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes**, New York, Academic Press, 1977.
- Buchanan, James M.,
Tullock, Gordon: **The Calculus of Consent: Logical Foundations for Constitutional Democracy**, Michigan, The University of Michigan Press, 1962.
- Buchanan, James M.,
Flowers, Marilyn: “Mali Sürece İlişkin Kuralların İyileştirilmesi Amacıyla Vergi ve Harcama Yetkilerinin Çerçevesinin Belirlenmesi”, Çev. Ferhat B. Özgen, (Çevrimiçi) canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/ozgen-mali-surece-iliskin.pdf, 1986.
- Buchanan, James M.: “Pozitif Kamu Tercihi Teorisi ve Normatif Temelleri”, **Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat**, Ed. Coşkun C. Aktan, Aytaç Eker, Çev. Coşkun C. Aktan, İzmir, Akliselim Ofset Tesisleri, 1991, s. 58-78.
- Buchanan, James M.: “Constitutional Economics”, **The New Palgrave: The World of Economics**, Ed. by J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman, London, Palgrave Macmillan, 1991, pp. 134-142.

- Buchanan, James M.: “The Constitution of Economic Policy”, **The American Economic Review**, C. LXXVII, No:3, 1987, pp. 243-250.
- Buchanan, James M.: “La Scienza Delle Finanze” Maliye Teorisinde İtalyan Geleneği”, **Maliye Teorisi ve Politik İktisat: James M. Buchanan’dan Seçilmiş Makaleler**, Çev. Arif Nemli, Yenal Öncel, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1966, s. 21-66.
- Buchanan, James M.: **Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement**, The Collected Works of James M. Buchanan Vol II, Indianapolis, Liberty Fund, 1999.
- Buchanan, James M.: “The Economics of Earmarked Taxes”, **Journal of Political Economy**, Vol LXXI, No: 5, 1963, s. 457-469.
- Buhur, Sami: “Türkiye’nin 1980 Sonrası Mali Göstergelerinin Mali Kural Bağlamında İncelenmesi ve Analizi”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2014.
- Buiter, Willem H: “Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U”, **Oxford Review of Economic Policy**, C. XIX, No: 1, s. 84-99.
- Burret, Heiko T., Schnellenbach, Jan: “Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States”, **German Council of Economic Experts Working Paper No: 08**, 2013.
- Buti, Marco, Martins, João Nogueira, Turrini, Alessandro: “From Deficits to Debt and Back: Political Incentives under Numerical Fiscal Rules”, **CESifo Economic Studies**, Vol. LIII, No:1, 2007, pp. 115-152.
- Buti, Marco, Giudice, Gabriele: “Maastricht’s Fiscal Rules at Ten: An Assessment”, **The Political Economy of the European Constitution**, Burlington, Ashgate Publishing Limited, 2007, pp. 23-48.
- Calmfors, Lars: “The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in EU Integration”, **IFN Working Paper**, No. 1076, 2015.
- Candela, Rosolino A.: “Public Choice: The Virginia School”, **Encyclopedia of Law and Economics**, Ed. by A. Marciano, G. B. Ramello, New York, Springer, 2018, pp. 1-9.

- Caporaso, James A.,
Levine, David P.: **Theories of Political Economy**, New York, Cambridge University Press, 1992.
- Chavance, Bernard: **Kurumsal İktisat**, Çev. Tuba Akıncılar Onmuş, İstanbul, İletişim Yayınları, 2019.
- Civriz, Mücahit: “Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar”, **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Ed. Coşkun C. Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010, s. 347-379.
- Clemens, Jason,
Fox, Todd,
Karabegović, Amela,
LeRoy, Sylvia,
Veldhuis, Niels: **Tax and Expenditure Limitations: The Next Step in Fiscal Discipline**, The Fraser Institute, 2003.
- Commons, John R.: “Institutional Economics”, **History of Economic Thought Articles**, C. XXI, No: 4, 1931, pp. 648-657.
- Cordes, Till,
Kinda, Tidiane,
Muthoora, Priscilla,
Weber, Anke: “Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?”, **IMF Working Paper**, 2015.
- Çağan, Nami: “Yeni Sağın “Ekonomik Anayasa” Yaklaşımı”, **Ekonomide Durum**, TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi, 1997, s. 124-130.
- Çalışkan, Abdulkerim,
Kaya, Pınar B.,
Malak, Merve: “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Bütçe Sürecine Etkisi”, **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. XXII, No: 3, 2020, s. 721-736.
- Çetin, İrem: “Borç Hedeflemesi Rejimi ve Makroekonomik Performans”, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, C. XVI, No:2, 2018, s. 41-57.

- Çetin, Tamer: “Yeni Kurumsal İktisat”, **Sosyoloji Konferansları**, No: 45, 2012, s. 43-73.
- Debrun, Xavier,
Moulin, Laurent,
Turrini, Alessandro,
Ayuso-i-Casals, Joaquim,
Kumar, Manmohan S.,
Drazen, Allen,
Fuest, Clemens: “Tied to the Mast?: National Fiscal Rules in the European Union”, **Economic Policy**, Vol. XXIII, No: 54, 2008, pp. 297-362.
- Demir, Ömer: **Kurumcu İktisat**, Ankara, Vadi Yayınları, 1996.
- Derya, Hülya: “Freiburg Hukuk ve İktisat Okulu”, **Freiburg Hukuk ve İktisat Okulu**, Ed. Coşkun C. Aktan, Hülya Derya, Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği, 2019, s. 7-46.
- Derya, Hülya: “Freiburg Okulu Çerçevesinde Eucken ve Hayek”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, C. XXI, Sayı 2, 2016, s. 493-512.
- Dilekli, Selin,
Yeşilkaya, Kadriye: **Maastricht Kriterleri**, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, 2002.
- Drazen, Allan: “Fiscal Rules From A Political Economy Perspective”, 2002, (Çevrimiçi)
primage.tau.ac.il/libraries/brender/books/1615545.pdf
, E.T.: 25.01.2021.
- Dunn, Douglas: “Flat Tax Fiasco”, 2006, (Çevrimiçi)
wordwiz72.com/flattax.html, E.T.: 11.09.2021.
- Dzialo, Joanna: “Fiscal Rules And Effective Fiscal Policy”, **Comparative Economic Research**, Vol. XV, No:2, 2012, pp.65-78.
- Eggertsson, Thrainn: **Economic Behavior and Institutions**, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

- Erdiñ, Zeynep: “Uluslararası Para Fonu-Türkiye İlişkilerinin Gelişimi ve 19. Stand-By Anlaşması”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, No: 18, 2007, s. 99-116.
- Erkan, Hüsnü: **Ekonomi Politikasının Temelleri**, Yenilenmiş 2. bs., İzmir, Aydın Kitapevi, 1990.
- Erkan, Hüsnü: **Sosyal Piyasa Ekonomisi: Ekonomik Sistem ve Piyasa Ekonomisine İşlerlik Kazandırılması**, Konrad Adenauer Vakfı Türkiye Temsilciliği, İzmir, 1987.
- Eucken, Walter: **The Foundations of Economics: History and Theory in the Analysis of Economic Reality**, Trans. By T. W. Hutchison, Berlin, Springer-Verlag, 1992.
- Eucken, Walter: **The Foundations of Economics: History and Theory in the Analysis of Economic Reality**, Trans. By T. W. Hutchison, London, William Hodge and Company Limited, 1950.
- European Commission: “Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact”, **European Economy Occasional Paper 150**, 2013.
- European Commission: “Excessive Deficit Procedure under the Two Pack regulation”, (Çevrimiçi) ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedure-under-two-pack-regulation_en, E.T: 14.05.2022.
- European Commission: “Communication from the Commission to the Council: on the Activation of the General Escape Clause of the Stability and Growth Pact”, Brüksel, 2020.
- European Commission: “Economic Policy Coordination in 2021: Overcoming COVID-19, Supporting the Recovery and Modernising Our Economy”, Brüksel, 2021.

- European Commission: “Stability and Growth Pact”, (Çevrimiçi) ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact_en, E.T: 02.05.2022.
- European Commission: “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Economic Governance Review Report on the Application of Regulations (EU) n° 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013”, Brüksel, 2014.
- European Commission: “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions and the European Investment Bank Making the Best Use of the Flexibility within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact”, Strazburg, 2015.
- Fall, Falilou, Bloch, Debbie, Fournier, Jean-Marc, Hoeller, Peter: “Prudent Debt Targets and Fiscal Frameworks”, **OECD Economic Policy Papers**, No: 15, 2015.
- Feyzioğlu, Bedii N.: **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, 7. bs., İstanbul, Filiz Kitapevi, 1984.
- Feyzioğlu, Bedii N.: “Muhasebei Umumiye Kanunu Tasarısı Üzerinde Düşünceler”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, S. 10, 1964, s. 163-175.
- Friedman, Milton, Friedman, Rose: **Free to Choose: A Personel Statement**, New York, Harcourt Brace Javanovich, 1980.
- Gerçek, Adnan: “ABD’de Vergi Reformu Tartışmaları ve Tek Oranlı Vergi (Flat Tax) Sistemi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. XIV, S. 1, 1999, s. 125-136.

- Ghosh, Atish R,
Kim, Jun I.,
Mendoza, Enrique G.,
Ostry, Jonathan D.,
Qureshi, Mahvash S.:
“Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies”, **The Economic Journal**, Vol. CXXIII, No: 566, 2013, pp. F4-F30.
- Gökbunar, Ramazan:
“Kamu Finansmanında Demokratikleşme ve Ekonomik Anayasa Önerisi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1997, s. 505-516.
- Gökbunar, Ramazan:
“Anayasal İktisadın Maliye Politikası Yaklaşımı”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, S. 1, 1995, s. 119-138.
- Gözler, Kemal:
Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku, Güncellenmiş 28. bs., Bursa, Ekin Basım Yayım Dağıtım, 2019.
- Grossekettler, Heinz G.:
“On Designing an Institutional Infrastructure for Economies –The Freiburg Legacy after 50 Years-”, **Journal of Economic Studies**, Vol. XXI, No:4, 1994, pp. 9-24.
- Gruber, Jonathan:
Public Finance and Public Policy, 5. ed., New York, Worth Publisher, 2016.
- Günay, Ayşe:
Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2007.
- Günaydın, İhsan,
Eser, Levent Y.:
““Mali Kural Uygulamaları ve Ekonomik Amaçlar Üzerindeki Etkileri”, **Vergi Dünyası Dergisi**, No: 342, s. 10-23.
- Günel, Tuğay:
“Avrupa Birliği’nde Mali ve Parasal Kural Uygulamaları”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, No: 56, 2020, s. 65-82.
- Hallett, Andrew H.,
Jensen, Svend E. H.:
“Stable and Enforceable: A New Fiscal Framework for the Euro Area”, **International Economics and Economic Policy**, Vol. VIII, No: 3, 2011, p. 225-245.

- Hayek, Friedrich A.: **Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy**, Vol. III, London, Routledge, 1982.
- Hayrulloğlu, Betül: “Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Yerel Mali Özerklik”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C. XXIII, No: 2, 2016, s. 337-351.
- Hepaksaz, Engin: “Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, C. XLIV, No: 514, 2007, s. 89-109.
- Hodgson, Geoffrey M.: “‘Institution’ by Walton H. Hamilton”, **Journal of Institutional Economics**, C: II, No: 1, 2005, pp. 233-244.
- Hodgson, Geoffrey M.: “‘What Is the Essence of Institutional Economics’”, **Journal of Economic Issues**, C. XXXIV, No: 2, 2000, pp. 317-329.
- Holcombe, Randall G.: “James M. Buchanan’s constitutional project: past and future”, **Public Choice**, No:183, 2020, pp. 371-387.
- IMF: **Slovak Republic: Selected Issues**, International Monetary Fund, No:014, 2016.
- IMF: “History of Lending Commitments: Turkey”, 2022b, (Çevrimiçi)
imf.org/external/np/fin/tad/extarr2.aspx?memberKey1=980&date1key=2008-03-31, E.T: 24.05.2022.
- IMF: “What is the IMF?”, 2022a, (Çevrimiçi)
<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>, E.T: 24.05.2022.
- IMF: “Fiscal Rules Dataset 1985 – 2021”, **IMF Fiscal Affairs Department**, Washington, D.C., 2022.

- IMF: **Manual on Fiscal Transparency**, IMF Fiscal Affairs Department, Washington DC, 2007a.
- IMF: **Turkey: Selected Issues**, IMF Country Report No. 07/364, Washington, D.C., 2007b.
- IMF: **How To Select Fiscal Rules: A Primer**, IMF Fiscal Affairs Department, 2018.
- Karakurt, Birol, Akdemir, Tekin: “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Ed.: Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, s. 320-346.
- Karayazı, Mehtap: “Avrupa Birliği’nde Mali Koordinasyon: İstikrar ve Büyüme Paketi ve Reformları”, **Journal of Economics and Research**, C. I, No: 1, 2020, s. 60-72.
- Karayazı, Mehtap: “Mali Disiplini Sağlamada Mali Kurallar”, **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2018.
- Karayazı, Mehtap: “Mali Kurallar: Türkiye’deki Uygulamalar Üzerine Bir Değerlendirme”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, C. X, No: 50, 2017, s. 758-769.
- Karluk, Rıdvan S.: “Türkiye’de Ekonomik Anayasa ve Üç Önemli Konu”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. XIII, No: 2, 2013, s. 71-89.
- Kasper, Wolfgang, Streit, Manfred: **Lessons from the Freiburg School: The Institutional Foundations of Freedom and Prosperity**, The Centre for Independent Studies, 1993.
- Kaya, Fatih: “Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi”, **DPT - Uzmanlık Tezleri**, Yayın No: 2807, Ankara, 2009.

- Kaya, Fatih: “Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi”, **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Ed. Coşkun C. Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010, s. 380-405.
- Kennedy, Suzanne, Robbins, Janine, Delorme, François: “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, **Fiscal Rules Conference**, 2001, pp. 237-266.
- Kesik, Ahmet, Bayar, Nergiz: “Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin”, **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Ed. Coşkun C. Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010, s. 45-60.
- Kesik, Ahmet: “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, No: 9, 2005, s. 94-114.
- Kiewiet D., Roderick, Szakaly, Kristin: “Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness”, **Journal of Law, Economics, & Organization**, Vol. XII, No: 1, 1996, pp. 62-97.
- Kirmanoglu, Hülya: **Kamu Ekonomisi Analizi**, Gözden Geçirilmiş 6. bs., İstanbul, Beta, 2017.
- Kirmanoglu, Hülya: “Anayasal İktisat Kimin İçin?”, **Ekonomide Durum**, TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi, 1997, s. 147-154.
- Klein, Peter G.: “New Institutional Economics”, 1998, (Çevrimiçi) <https://ssrn.com/abstract=115811>, E.T: 06.01.2021.
- Knight, Brian G.: “Supermajority Voting Requirements for Tax Increases: Evidence from the States”, **Journal of Public Economics**, No: 76, 2000, pp. 41-67.

- Kopits, George,
Symansky, Steven A.: **Fiscal Policy Rules**, International Monetary Fund, No: 146, Washington DC, 1998.
- Kopits, George: “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”, **IMF Working Paper**, 2011.
- Lerner, Abba P.: “Keynesian Economics In the Sixties”, **Keynes' General Theory: Reports of Three Decades**, Ed. by Robert Lekachman, New York, Palgrave Macmillan, 1964, pp. 222-234.
- Lima, Luiz R.,
Sampaio, Raquel M. B.,
Gaglianone, Wagner P.: “Debt Ceiling and Fiscal Sustainability in Brazil: A Quantile Autoregression Approach”, **Journal of Development Economics**, Vol. LXXXVI, No: 2, 2008, pp. 313-335.
- Lledó, Victor,
Yoon, Sungwook,
Fang, Xiangming,
Mbaye, Samba,
Kim, Young: “Fiscal Rules at a Glance”, **International Monetary Fund**, 2017.
- Malta Fiscal Advisory
Council: “Related Legislation”, (Çevrimiçi)
<https://mfac.org.mt/related-legislation/>, E.T.:
17.05.2022.
- Mitchell, Daniel: **Why a Tax Limitation/Balanced Budget Amendment is Needed to Control Spending**, The Heritage Foundation, 1997.
- Mueller, Dennis C.: “Public Choice: A Survey”, **Journal of Economic Literature**, C. XIV, No: 2, 1976, pp. 395-433.
- Nerlich, Carolin,
Reuter, Wolf H.: “The Design of National Fiscal Frameworks and Their Budgetary Impact”, **ECB Working Paper**, No: 1588, 2013.
- New, Michael J.: “U.S State Tax and Expenditure Limitations: A Comparative Political Analysis”, **State Politics and Policy Quarterly**, Vol. X, No: 1, 2010, pp. 25-50.

- Niskanen, William A.: “The Case for a New Fiscal Constitution”, **The Journal of Economic Perspectives**, C. VI, No:2, 1992, pp. 13-24.
- NTV: “Hazine’nin avans kullanımına son”, (Çevrimiçi) <http://arsiv.ntv.com.tr/news/116906.asp>, E.T: 22.05.2022.
- Oates, Wallace E.: “Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, **International Tax and Public Finance**, Vol. XII, No: 4, 2005, pp. 349-373.
- OECD: **Achieving Prudent Debt Targets Using Fiscal Rules**, OECD Economics Department Policy Notes, No: 28, 2015.
- OECD: **Lithuania’s Independent Fiscal Institution Budget Policy Monitoring Department (BPMD) in the National Audit Office of Lithuania**, OECD Independent Fiscal Institutions Review, 2019.
- Onur, Sara: “Kamu Seçim Teorisi’nde Oylama Olgusu Analizi”, **Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. II, No: 2, 2001, s. 47-85.
- Önder, İzzettin: “Anayasal İktisat”, **Ekonomide Durum**, TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi, 1997, s. 107-123.
- Özdemir, Biltekin: “Anayasanın Ekonomik ve Mali Konulara İlişkin Hükümlerinde Yapılacak Düzenlemeler Nasıl Olmalıdır?”, **Vergi Dünyası Dergisi**, No: 419, 2016, s. 59-84.
- Parliamentary Budget Office: “About the PBO”, (Çevrimiçi) <https://en.upbilancio.it/about-the-pbo/>, E.T.:16.05.2022.
- Poterba, James M., Rueben, Kim S.: **Fiscal Rules and State Borrowing Costs: Evidence from California and Other State**, San Francisco, Public Policy Institute of California, 1999.

- Reuter, Wolf H.: **Benefits and drawbacks of an “expenditure rule”, as well as of a "golden rule"**, Brussels, Study for the European Parliament, 2020.
- Rieter, Heinz,
Schmolz, Matthias: “The ideas of German Ordoliberalism 1938–45: pointing the way to a new economic order”, **European Journal of the History of Economic Thought**, C.I, No:1, 1993, pp. 87-114.
- Rogers, Diane L.,
Rogers, John H.: “Political Competition and State Government Size: Do Tighter Elections Produce Looser Budgets”, **Public Choice**, No: 105, 2000, pp. 1-21.
- Rousseau, Jean-Jacques: **Toplum Sözleşmesi**, Çev. Vedat Günyol, İstanbul, 26. bs., Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2020.
- Rueben, Kim,
Randall, Megan,
Boddupalli, Aravind: **Budget Processes and the Great Recession: How State Fiscal Institutions Shape Tax and Spending Decisions**, Urban Institute, 2018.
- Rutherford, Malcolm: “Institutional Economics: Then and Now”, **The Journal of Economic Perspectives**, C. XV, No: 3, 2001, pp. 173-194.
- Rutkowski, Aleksander: “Ceilings and anchors: fiscal rules for Poland”, **ECFIN Country Focus**, Vol. IV, No:4, 2007, pp. 1-6.
- Savaş, Vural Fuat: “Anayasal Ekonomi”, **Ekonomide Durum**, TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi, 1997, s. 26-40.
- Savaş, Vural Fuat: **Anayasal İktisat**, 4. bs., Ankara, İlke Yayınevi, 2007.
- Savaş, Vural: **İktisatın Tarihi**, 4. bs., Ankara, Siyasal Kitapevi, 2000.

- Schaechter, Andrea,
Kinda, Tidiane,
Budina, Nina,
Weber, Anke: “Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules: A New Dataset”, **IMF Working Papers**, 2012.
- Schuknecht, Ludger: “EU Fiscal Rules: Issues and Lessons from Political Economy”, **European Central Bank Working Paper Series**, No. 421, 2004.
- Sevgi, N. Hande: “Mali Kural Kavramı ve Politika Çerçevesi”, *Fiscaeconomia*, C. II, No: 1, 2018, s. 154-185.
- Stansel, Dean: “Taming Leviathan: Are Tax and Spending Limits the Answer?”, **Cato Institute Policy Analysis**, No: 213, 1994, pp. 1-23.
- Susam, Nazan: “Mali Kurallar: Kurala Dayalı Bütçe Politikası”, **Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar**, Ed. Figen Altuğ, Ahmet Kesik, Murat Şeker, Ankara, Seçkin, 2013, s. 419-442.
- Susam, Nazan: **Kamu Maliyesi: Temel Kavram ve Esaslar**, 3. bs., İstanbul, Beta Yayınları, 2019.
- Şahin, Elif A.: “Anayasal İktisat Perspektifinden Gelişmiş Ülkelerde Kamu Borçlanması Sınırlayıcı Kurallar ve Uygulama Sonuçları”, **Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Ed. Coşkun C. Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Ankara, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2010, s. 229-246.
- Şen, Kübra: “Mali Kural, Bazı Uluslararası Uygulamalar ve Türkiye İncelemesi”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, No: 34, 2010, s. 26-57.
- Şenalp, Mehmet G.: “Dünden Bugüne Kurumsal İktisat”, **Kurumsal İktisat**, Ed. Eyüp Özveren, Ankara, İmge Kitapevi, 2007, s. 45-92.

Şengönül, Ahmet,
Songur, Mehmet:

Türkiye'de Mali Kural: Olsaydı Ya Da Olacaksa,
Ankara, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları
Vakfı, 2010.

Şimşek, Hayal,
Bekar, Ayşe:

“The Effects of Fiscal Policy Rules on Fiscal Balance:
The Perspectives on Turkish Economy”,
Sosyoekonomi, C. VIII, No: 8, 2008, s. 99-125.

T.C. Avrupa Birliği
Bakanlığı:

“AB Ekonomik Yönetişim Sisteminde Yeni Dönem”,
Ankara, 2011.

Taş, Metin:

“Anayasal Vergileme Normları Açısından Gelir
Vergisi”, **Anayasal Mali Düzen**, XIII. Maliye
Sempozyumu, 1998, s. 275-300.

Tax Policy Center:

“What are tax and expenditure limits?”, **Tax Policy
Center Briefing Book** (Çevrimiçi)
[taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-tax-and-
expenditure-limits](https://taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-tax-and-expenditure-limits), 2020.

TBMM:

“Mali Kural Kanunu Tasarısı” (Çevrimiçi)
<https://www.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0891.pdf>, E.T:
28.05.2022.

Tekbaş, Abdullah:

“Vergi Kanunlarının Tabi Olduğu Anayasal İlkeler”,
Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,
C. XII, Özel Sayı, 2010, s. 123-191.

TİSK:

**TİSK Ekonomik Anayasa Raporu: Anayasa'nın
Temel Esasları ve Mali Ekonomik Hükümlerine
İlişkin Görüş ve Öneriler**, 2011.

Tullock, Gordon:

“Public Choice”, **The New Palgrave Dictionary of
Economics**, Ed. by M. Vernengo, E. Caldentey, B.
Rosser Jr, London, Palgrave Macmillan, pp. 1-8.

Tumlir, Jan:

“Franz Böhm and the Development of Economic
Constitutional Analysis”, **German Neo-Liberals and
the Social Market Economy**, Ed. by Alan Peacock,
Hans Wilgerodt, London, Palgrave Macmillan, 1989,
pp. 125-141.

- TÜİK: “Devlet Hesapları, 2020”, (Çevrimiçi) <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Devlet-Hesaplari-2020-37185>, E.T: 02.06.2022.
- Vanberg, Victor: “J. M. Buchanan’s contractarian constitutionalism: political economy for democratic society”, **Public Choice**, No: 183, 2020, pp. 339-370.
- Vanberg, Viktor J.: “Freiburg School of Law and Economics”, **The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law**, Ed. by Peter Newman, Vol. II, London, Macmillan, 1998, pp. 172-179.
- Veblen, Thorstein: **Aylak Sınıfın Teorisi**, Çev. Zeynep Gültekin, Cumhur Atay, İstanbul, Babil Yayınları, 2005.
- Voigt, Stefan: **Constitutional Economics: A Primer**, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.
- Voigt, Stefan: “Positive constitutional economics II: a survey of recent developments”, **Public Choice**, No: 146, 2011, pp. 205-256.
- Waisanen, Bert: “State Tax and Expenditure Limits – 2010”, (Çevrimiçi) ncsl.org/research/fiscal-policy/state-tax-and-expenditure-limits-2010.aspx, E.T.: 11.09.2021.
- Wyplosz, Charles: “Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences”, **NBER Working Paper**, No:17884, 2012.
- Yar, Fatih: “Mali disiplinin sağlanması açısından mali kuralların önemi seçilmiş bazı ülkelerde ve Türkiye’de mali kural uygulamaları”, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2014a.
- Yar, Fatih: “Mali Kural ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Vergi Sorunları Dergisi**, C. XXXVII, No: 314, 2014b, s. 98-109.

- Yayla, Atilla: **Özgürlük Yolu: Hayek'in Sosyal Teorisi**, 2. bs. Ankara, Liberte, 2000.
- Yazıcı, Kuddusi: “Türkiye’de Ekonomik Anayasaya Yönelik Öneriler”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. XIX, No: 3, 2014, s. 267-287.
- Yereli, Ahmet B.: “Bütçelemenin Anayasal İlkeleri: Anayasal Bütçe Yaklaşımı”, **Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, Ankara, 2012, s. 43-67.
- Yereli, Ahmet B.: “5018’in Altı Yılı”, (Çevrimiçi) <http://www.ahmetburcinyereli.com/EU5018.pdf>, 2010, E.T: 23.05.2022.
- Yereli, Ahmet B.: “Yeni Türkiye Cumhuriyeti Anayasası İçin Bir Ekonomik Anayasa Önerisi”, (Çevrimiçi) <http://www.ahmetburcinyereli.com/2012EA.pdf>, 2012, E.T: 01.06.2022.
- Yılmaz, Binhan E., Ataer, Sinan: “Public Debt Management and Borrowing Strategies: Comparison of Turkey and Selected EU Countries’ Applications”, **32. International Public Finance Conference**, Antalya, 2017, s. 311-316.
- Yılmaz, Binhan E.: **Devlet Borçları ve Türkiye’de Borç Çıkması**, 4. bs., İstanbul, Der, 2021.
- Yılmaz, Binhan E.: “Avrupa Birliği, Mali Kuralları Askıya Alıyor”, (Çevrimiçi) www.binhanelifyilmaz.com/avrupa-birligi-mali-kurallari-askiya-aliyor/, E.T: 01.05.2022.
- Yılmaz, Feridun: “Avrupa’da Kurumsal İktisat: G.M. Hodgson Örneği”, **Kurumsal İktisat**, Ed. Eyüp Özveren, Ankara, İmge Kitapevi, 2007, s. 93-142.
- Yurdadoğ, Volkan, Akça, Haşim, Bozatlı, Oğuzhan: “Sürdürülebilir Sosyal Güvenlik Sistemi İçin Mali Kural Önerisi”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C. XXVI, No: 2, 2019, s. 651-675.

Yükseler, Zafer: “Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş”, TCMB, (Çevrimiçi) <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/308be945-5a3b-4b8c-96f5-3a6c64e9b045/mali+kural-zy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=308be945-5a3b-4b8c-96f5-3a6c64e9b045>, E.T: 29.05.2022.

ANAYASALAR VE YASALAR

1050 Muhasebei Umumiye Kanunu, (Çevrimiçi) <https://teftis.ktb.gov.tr/TR-264514/1050-muhasebei-umumiye-kanunu.html>, E.T: 22.05.2022.

1211 Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, (Çevrimiçi) <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.1211.pdf>, E.T: 22.05.2022.

1924 Anayasası, (Çevrimiçi) <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceli-anayasalar/1924-anayasasi/>, E.T: 21.05.2022.

1961 Anayasası, (Çevrimiçi) <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceli-anayasalar/1961-anayasasi/>, E.T: 21.05.2022.

4749 Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, (Çevrimiçi) <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4749&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, E.T: 23.05.2022.

5018 Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (Çevrimiçi) <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5018&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, E.T: 23.05.2022.

Denmark Budgetlov, (Çevrimiçi) <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2012/547>, E.T.:16.05.2022.

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, Çev. Christian Rumpf, Gökçe Uzar Schüller, (Çevrimiçi) <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80207000.pdf>, E.T.: 15.05.2020.

Fiscal Discipline Law, (Çevrimiçi) <https://likumi.lv/ta/en/en/id/254896-fiscal-discipline-law>, E.T.: 17.05.2022.

Fiscal Responsibility Act, (Çevrimiçi) <https://legislation.mt/eli/cap/534/eng/pdf>, E.T:17.05.2022.

Italy's Constitution of 1947 with Amendments through 2020, (Çevrimiçi)
https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2020.pdf?lang=en, E.T.:16.05.2022.

Latvia's Constitution of 1922, Reinstated in 1991, with Amendments through 2016, (Çevrimiçi)
https://www.constituteproject.org/constitution/Latvia_2016.pdf?lang=en, E.T.:17.05.2022

Republic of Lithuania Constitutional Law on the Implementation of the Fiscal Treaty,
(Çevrimiçi) [eseimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c4be7b32bb6b11e4a939cd67303e5a1f](https://www.eseimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c4be7b32bb6b11e4a939cd67303e5a1f), E.T.:17.05.2022.

Singapore's Constitution of 1963 with Amendments through 2016, (Çevrimiçi)
[constituteproject.org/constitution/Singapore_2016.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Singapore_2016.pdf?lang=en),
E.T: 21.05.2022.

Spain's Constitution of 1978 with Amendments through 2011 (Çevrimiçi)
https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf?lang=en, E.T.:16.05.2022.

Switzerland's Constitution of 1999 with Amendments through 2014, (Çevrimiçi)
https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland_2014.pdf?lang=en, E.T: 20.05.2022.

The Constitution of the Republic of Poland, (Çevrimiçi)
<https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>,
E.T:17.05.2022.