

**T.C.
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ PROGRAMI**

**OSMANLI'DAN GÜNÜMÜZE MALİ ANAYASA
UYGULAMALARI**

**Hazırlayan
Aslıhan KÜDEN**

**Danışman
Prof. Dr. Ramazan GÖKBUNAR**

MANİSA - 2017

**T.C.
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ PROGRAMI**

**OSMANLI'DAN GÜNÜMÜZE MALİ ANAYASA
UYGULAMALARI**

**Hazırlayan
Aslıhan KÜDEN**

**Danışman
Prof. Dr. Ramazan GÖKBUNAR**

MANİSA - 2017

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 19/07/2017 tarih ve 23/5 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Manisa Celal Bayar Üniversitesi Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 9. Maddesi gereğince Enstitümüz Maliye Anabilim Dalı Maliye Teorisi Yüksek Lisans Programı öğrencisi Aslıhan KÜDEN'in "*Osmanlı'dan Günümüze Mali Anayasa Uygulamaları*" Konulu tezi incelenmiş ve aday 21/08/2017 tarihinde saat 10:00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 90 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna



OY BİRLİĞİ



DÜZELTME yapılmasına



OY ÇOKLUĞU

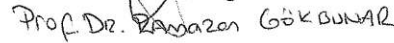


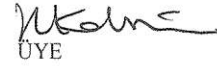
RED edilmesine



Ne karar verilmiştir.


ÜYE


BAŞKAN
Prof. Dr. Ramazan GÖKBUGAR


ÜYE

Doç. Dr. Güi KAYALIDERE

Yrd. Doç. Dr. Aemza KAHİRİMAN

Evet

Hayır

Tez, burs, ödül veya Teşvik programına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.



Tez, mutlaka basılmalıdır.



Tez, mevcut haliyle basılmalıdır.



Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.



Tez, basımı gereksizdir.



* Bu halde adaya 3 ay süre verilir. İkinci tez savunma sınavında da başarısız olan öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir.

** Bu halde adayın tez konusu değiştirilir veya adayın isteği halinde tezsiz yüksek lisans programına geçişi sağlanır.

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Osmanlı’dan Günümüze Mali Anayasa Uygulamaları” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

14/07/2017

Aslıhan KÜDEN

İmza

ÖZET

OSMANLI'DAN GÜNÜMÜZE MALİ ANAYASA UYGULAMALARI

Ekonomide adaletin, mali disiplin ve sürdürülebilirliğin sağlanması için o ekonominin mali sorumluluk bilinci ile yönetilmesi gerekmektedir. Mali sorumluluk beraberinde etkin kaynak kullanımını ve dolayısıyla mali verimi getirecektir. Tüm bunların temelinde ise mali kurallardan oluşan mali anayasa yatmaktadır. Bahsedilen mali kurallar devletin mali verimsizliğe sebep olacak ihtiyari davranışlarını engellemek, mali disiplini ve sürdürülebilirliği sağlayabilmek amacıyla ortaya atılmıştır.

Bu çalışma da Osmanlı'dan günümüze kadar olan süreçteki çeşitli dönemlerde uygulanan mali anayasa uygulamaları ve buna bağlı olarak oluşturulan mali kuralların hangi belgelerde geçtiğini, bu belgelerde geçen sınırlamaların içeriğinin hangi kurala dayandığını ve bahsedilen kuralları ne kadar kapsadığını ortaya çıkarmak amacıyla yapılmıştır. Osmanlı Devleti'nde çeşitli belgelerle padişahın vergi yetkisinin kısıtlandığı, Türkiye'de ise anayasalar, yasalar, programlar ve anlaşmalar ile birtakım mali kural uygulamalarının olduğu belirlenmiştir. Ancak bu mali kuralların katı kararlarla belirlenmediği sonucuna varılmıştır. Türkiye'nin ekonomik göstergelerine bakılarak mali kural önerileri getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mali Disiplin, Mali Sürdürülebilirlik, Mali Sorumluluk, Mali Anayasa, Mali Kurallar.

ABSTRACT
THE PRACTICES OF FISCAL CONSTITUTION DURING SINCE THE
OTTOMAN

An economy needs to be conducted under consciousness of fiscal responsibility in order to ensure justice, fiscal discipline and sustainability. Effective resource usage and concomitantly fiscal efficiency accompany fiscal responsibility. The fiscal constitution consisting of fiscal rules underlies these objectives. Aforementioned fiscal rules are to prevent state's arbitrary behavior causing fiscal inefficiency and to provide fiscal discipline and sustainability.

This study reveals which documents contain implementations of fiscal constitution applied in various periods since Ottoman Empire and the fiscal rules which were formed depending on these constitutions. The study examines which rule the content of the limitations mentioned in these documents is based on, and the extent to which these rules are encompassed. It demonstrates that the Sultan's tax authorization in Ottoman Empire were restricted by various documents and there are a number of fiscal rule implementations alongside constitutions, laws, programs and treaties in Turkey. However, it is concluded that the fiscal rules are not designated by strict norms. Some fiscal rules, therefore, are suggested in this study.

Key Words: Fiscal Discipline, Fiscal Sustainability, Fiscal Responsibility, Fiscal Constitution, Fiscal Rules.

TEŐEKKÖR

Çalışmamın her aşamasında bana destek olan, bilgi ve deneyimleri ile yol gōsteren danışman hocam Sayın Prof. Dr. Ramazan GÖKBUNAR'a, çalışmalarım sırasında manevi desteğini her zaman hissettiğim değerli arkadaşım Sümeyye EROL'a, öğrenim hayatım boyunca beni maddi ve manevi olarak destekleyen ve hep yanımda olan aileme yürekten teőekkör ederim.



İÇİNDEKİLER

TEZ SAVUNMA TUTANAĞI	III
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU	IV
YEMİN METNİ.....	V
ÖZET.....	VI
ABSTRACT.....	VII
TEŞEKKÜR.....	VIII
İÇİNDEKİLER	IX
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ	XIII
TABLolar LİSTESİ.....	XIV
ŞEKİLLER LİSTESİ	XV
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ PERSPEKTİFİNDEN EKONOMİK ANAYASANIN TEORİK ALTYAPISI

1.1. GENEL OLARAK KAMU TERCİHİ TEORİSİ.....	3
1.1.1. Kamu Tercihi Teorisi'nin Temel Görüşü.....	3
1.1.2. Kamu Tercihi Teorisinin Temel İlkeleri	4
1.2. KAMU TERCİHİ TEORİSİNİN İNCELEME ALANLARI.....	6
1.2.1. Pozitif Kamu Tercihi Teorisi.....	6
1.2.1.1. Demokratik Sistemlerde Birey Tercihlerinin Belirlendiği Yöntemler.....	6
1.2.1.2. Siyasal Süreçteki Unsurların Karar Alma Sürecindeki Davranışları	10
1.2.2. Normatif Kamu Tercihi Teorisi.....	13
1.2.2.1. Piyasa Ekonomisinin Başarısızlığı Teorisi	15
1.2.2.1.2. Piyasa Ekonomisindeki Başarısızlığın Nedenleri	16
1.2.2.2. Kamu Ekonomisinin Başarısızlığı	20
1.3. ANAYASAL İKTİSAT PERSPEKTİFİNDEN ANAYASA TEORİLERİ	25
1.3.1. Politik Kurumlar Teorisi	25
1.3.2. Anayasaların Ekonomik Teorisi.....	26
1.4. EKONOMİK ANAYASA OLUŞTURULMASI.....	28
1.4.1. Parasal Anayasa.....	30
1.4.2. Dış Ticaret Anayasası.....	30

1.4.3. Yasal-Kurumsal Serbestleşme ve Rekabet Anayasası	31
1.4.4. Gelir Dağılımı ve Sosyal Güvenlik Anayasası.....	31
1.5. KAMU TERCİHİ TEORİSİNE VE ANAYASAL İKTİSADA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER.....	32

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ ANAYASA / MALİ KURALLAR

2.1. ANAYASAL İKTİSAT PERSPEKTİFİNDE MALİ KURALLAR	35
2.2. MALİ KURALLARIN GEREKÇELERİ	38
2.2.1. Mali Disiplinin ve Mali Sürdürülebilirliğin Sağlanması.....	38
2.2.2. Makro-ekonomik İstikrarın Sağlanması.....	39
2.2.3. Devletin Aşırı Büyümesinin Engellenmesi ve Rant Kollama Faaliyetlerinin Azaltılması	40
2.2.4. Negatif Dışsallıkların Önlenmesi	40
2.2.5. Kamu Harcamaları Kapsamında Vatandaşların Memnuniyetsizliğinin Azaltılması	41
2.3. MALİ KURALLARIN NİTELİKLERİ.....	41
2.4. MALİ KURALLARIN SINIFLANDIRILMASI.....	42
2.4.1. Anayasal Vergi Kuralları	42
2.4.1.1. Prosedürel Sınırlamalar	46
2.4.1.1.1. Vergilerin Düz Oranlı Olması.....	46
2.4.1.1.2. Vergi Konularının Anayasada Belirlenmesi	48
2.4.1.1.3. Vergi Gelirlerinin Kullanım Alanlarının Belirlenmesi	48
2.4.1.2. Kantitatif Sınırlamalar.....	49
2.4.1.2.1. Toplam Vergi Yükünün Oransal Olarak Belirlenmesi.....	49
2.4.1.2.2. Maksimum Vergi Oranının Belirlenmesi.....	49
2.4.2. Anayasal Kamu Harcamaları Kuralları	50
2.4.3. Anayasal Borçlanma Kuralları	51
2.4.4. Anayasal Bütçe Kuralları	51
2.4.5. İdareler Arası Mali Paylaşımın Belirlenmesi	52
2.5. DÜNYADA MALİ ANAYASA ÖNERİLERİ VE UYGULAMALARI.....	52
2.5.1. Mali Anayasa Önerileri	53
2.5.1.1. Buchanan- Brennan Önerisi	53

2.5.1.2. Buchanan- Wagner Önerisi	54
2.5.1.3. Friedman'ın Önerisi	54
2.5.1.4. Hayek'in Önerisi	56
2.5.1.5. Niskanen'in Önerisi	56
2.5.2. Mali Anayasa Uygulamaları.....	57
2.5.2.1. ABD Uygulamaları	57
2.5.2.2. Avrupa Birliği Uygulamaları	61
2.5.2.3. Diğer Seçilmiş Ülkelerde ve Uluslararası Anlaşmalarda Mali Kural Uygulamaları.....	62

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

OSMANLI'DA VE TÜRKİYE'DE MALİ ANAYASA UYGULAMALARI

3.1. OSMANLI'DA MALİ ANAYASA UYGULAMALARI.....	67
3.1.1. Klasik Dönem (1300-1600).....	68
3.1.2. Sened-i İttifak (7 Ekim 1808).....	71
3.1.3. Tanzimat Fermanı (3 Kasım 1839)	72
3.1.4. Islahat Fermanı (18 Şubat 1856)	75
3.1.5. Kanuni Esasi (23 Aralık 1876).....	76
3.2. TÜRKİYE'DE MALİ ANAYASA UYGULAMALARI.....	78
3.2.1. Anayasalarda Mali Kurallar	78
3.2.1.1. 1921 Teşkilatı Esasiye ve 1924 Anayasasının Değerlendirilmesi	78
3.2.1.2. 1961 ve 1982 Anayasalarının Değerlendirilmesi.....	80
3.2.1.3. 2017 Anayasa Değişikliği ile İlgili Mali Anayasa Değerlendirmesi	84
3.2.2. Yasalarda Mali Kurallar	85
3.2.3. Programlarda Mali Kurallar	88
3.2.4. Anlaşmalarda Mali Kurallar	89
3.2.4.1. IMF İlişkileri Çerçevesinde Mali Kurallar.....	89
3.2.4.2. Avrupa Birliği'ne Uyum Çerçevesinde Mali Kurallar	92
3.2.5. Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Kurallar	93
3.3. TÜRKİYE İÇİN MALİ ANAYASA ÖNERİLERİ	95
3.3.1. TİSK'in Önerisi.....	95
3.3.2. Prof. Dr. Vural Fuat Savaş'ın Önerisi	96
3.3.3. Prof. Dr. Güneri Akalın'ın Önerisi.....	99

3.3.4. Prof. Dr. Coşkun Can Aktan'ın Önerisi	100
3.3.5. Diğer Öneriler	101
SONUÇ	104
KAYNAKÇA	107



SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
CHP	Cumhuriyet Halk Parti
DP	Demokrat Parti
Çev.	Çeviren
DRL	Açığı Azaltma Yasası
FRDL	Mali Sorumluluk ve Borç Sınırlandırması
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
KDV	Katma Değer Vergisi
KFBYK	Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsler
KMYKK	Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
KTT	Kamu Tercihi Teorisi
OVMP	Orta Vadeli Mali Program
OVP	Orta Vadeli Plan
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİSK	Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu

TABLÖLAR LİSTESİ

TABLO 1: PİYASA BAŞARISIZLIKLARI İLE DEVLETİN BAŞARISIZLIKLARI	24
TABLO 2: POLİTİK ANAYASANIN KAPSAMI	25
TABLO 3: EKONOMİK ANAYASANIN KAPSAMI	27
TABLO 4: EKONOMİK ANAYASANIN GENEL ÇERÇEVESİ	29
TABLO 5: ABD EYALETLERİNDE MALİ KURAL UYGULAMALARI	58
TABLO 6: ABD’DE SEÇİLMİŞ EYALETLERDE VERGİ ARTIŞI OLMASI İÇİN GEREKLİ KURALLAR	61
TABLO 7: SEÇİLİ ÜLKELER VE BİRLİKLERDEKİ MALİ KURALLAR	63
TABLO 8: 14. YÜZYIL OSMANLI GELİR VE GİDERLERİ	69
TABLO 9: 1961 ANAYASASI İLE 1982 ANAYASASI VERGİ MADDELERİ	81
TABLO 10: 5018 VE 4749 SAYILI KANUNLARDAKİ MALİ KURALLAR	86
TABLO 11: 2016-2018 DÖNEMİ ORTA VADELİ MALİ PROGRAM HEDEFLERİ	89
TABLO 12: TÜRKİYE İLE IMF ARASINDA İMZALANAN STAND-BY ANLAŞMALARI	90
TABLO 13: 19. NİYET MEKTUBUNUN HEDEFLERİ VE GERÇEKLEŞMELER	91
TABLO 14: 2006 – 2014 YILLARI ARASI GENEL DEVLET BÜTÇESİNE VE MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNE İLİŞKİN GÖSTERGELER	104
TABLO 15: MERKEZİ YÖNETİMİN 2006-2014 YILLARI ARASINDAKİ HARCAMALARI	105
TABLO 15: VERGİ TÜRLERİNİN VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYLARI	106

ŞEKİLLER LİSTESİ

ŞEKİL 1: SİYASAL SÜRECİN UNSURLARI ARASINDAKİ ETKİLEŞİM	11
ŞEKİL 2: MALİ KURALLARIN ÖZELLİKLERİ	37



GİRİŞ

Devlet olgusunun oluşumundan bu yana devletin ekonomideki yeri tartışılan bir durum olmuştur. Geçmişten günümüze de ortaya çıkan farklı görüşlere göre devletin ekonomideki büyüklüğü değişiklik göstermiştir. Genellikle ekonomik olaylar neticesinde gelişen düşüncelerin temeli 1500 ile 1800 yılları arasında süren Avrupa’da Merkantilizm ile başlamıştır. Merkantilizm koruyucu devlet anlayışını savunurken bu görüşe karşı olan Fizyokratlar ise devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiğini savunmuşlardır. Liberalizmin temellerini atan Fizyokrasi ile Klasikler ortaya çıkmış ve onlar da devletin piyasadaki yerini küçültmüş ve devletin müdahale etmesine gerek görmeden piyasada oluşabilecek bir dengesizliğin süreç içerisinde kendiliğinden düzeleceğini savunmuşlardır. Döneminde oldukça kabul gören bu görüş 1929 yılında Amerika’da büyük bir buhran yaşanmasına sebep olmuş ve aslında piyasanın kendi kendini düzene sokmadığı anlaşılmıştır. Bu durum üzerine 1936 yılında Keynes, yayımlanan “İstihdam, Para ve Faizin Genel Teorisi” eserinde devletin piyasaya müdahale etmesi gerektiğini savunmuş ve özellikle İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra oldukça geniş uygulama alanı bulmuştur.

Keynezyen İktisadın fonksiyonel bütçe anlayışı ile bütçe açıkları ve borçları artmış ve bunun yanında devletin ekonomideki varlığı gittikçe büyümüştür. Ekonomide devletin büyüklüğü de artık sorun yaratmaya başlamıştır. Bu dönemden sonra Modern Maliye olarak anılacak teoriler ortaya atılarak Keynezyen Teori Geleneksel Maliye olarak yerini almıştır.

Modern Maliye Teorilerinden Kamu Tercihi Teorisi (KTT), temelinde Keynezyen İktisadı benimseyen devletin büyümesiyle ortaya çıkan başarısızlıkları incelemektedir. KTT, 1960’lı yıllarda, piyasanın başarısız olduğu gibi kamu ekonomisinin de başarısız olduğunu belli ilkelere dayandırarak açıklamakta, devamında da alt dalı olan Anayasal İktisat ile olması gerekeni ortaya koymaktadır.

Devletin ekonomik alanda sınırlandıran Ekonomik Anayasalar; Gelir Dağılımı ve Sosyal Güvenlik Anayasası, Parasal Anayasa, Mali Anayasa, Dış Ticaret Anayasası ve Yasal-Kurumsal Serbestleşme ve Rekabet Anayasası olmak üzere beş anayasadan oluşmaktadır. Bu çalışmanın konusu olan mali anayasa da makro ekonomik istikrarın, mali disiplinin ve mali sürdürülebilirliği sağlanması, devletin büyümesini ve rant kollamasının engellenmesi, negatif dışsallıkların önlenmesi gibi amaçlara ulaşmak için maliye politikası araçları olan vergi, harcama, borçlanma ve bütçeye getirilecek sınırlamalardan/mali kurallardan oluşmaktadır.

Kökeni ABD'ye dayanan mali kuralların öncülüğünü Amerikalı İktisatçı James M. Buchanan yapmaktadır. 1992 yılında Avrupa Birliği'nin üye ülkelerinin ekonomilerinde daha sağlam olabilmeleri için Maastricht Anlaşması ile mali kurallar getirmesiyle de artık mali kurallar Avrupa'da da kendini göstermiştir. Günümüzde artık hemen her ülkede, ülkelerin kendi kültürlerine göre çeşitli mali kural uygulamaları bulunmaktadır.

Bu çalışma da tüm bu açıklamalar doğrultusunda, günümüzde oldukça önemli yer sahibi olan, çağımızın iktisadi akımı haline gelen mali kuralların, ortaya çıkışından günümüze kadar geldiği noktayı göz önüne çıkarmak ve niteliklerini, gerekçelerini, uygulandığı alanları açıklayarak Osmanlı ve Türkiye'de uygulanmış ve halen uygulanmakta olan mali kulları incelemek amacıyla yapılmıştır.

Üç bölümden oluşan çalışmamızın birinci bölümünde mali kuralların dayanağı olan Anayasal İktisadi ve Anayasal İktisadın temelini oluşturan Kamu Tercihi Teorisi'ni açıklamaktayız. Bu teoriler açıklandıktan sonra ekonomik anayasaların oluşumunu incelemekteyiz. İkinci bölüme geçtiğimizde ise mali anayasayı ve bu anayasayı oluşturan mali kuralların gerekçeleri, nitelikleri, uygulama alanları ve dünyadaki ülkelerde uygulama şekilleri olarak detaylıca incelemekteyiz. Çalışmanın asıl amacı olan Osmanlı ve Türkiye uygulamalarının yer aldığı üçüncü bölümde ise, Osmanlı ve Türkiye'deki uygulamalarına baktığımız mali kuralların, Osmanlı'da hangi dönemlerde hangi belgelerde nasıl geçtiğini, Türkiye'de ise anayasalar, yasalar, programlar, anlaşmalar ve yerel yönetimler nezdinde nasıl uygulandığını inceleyerek değerlendirmekteyiz.

BİRİCİ BÖLÜM

ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ PERSPEKTİFİNDEN EKONOMİK

ANAYASANIN TEORİK ALTYAPISI

1.1. GENEL OLARAK KAMU TERCİHİ TEORİSİ

Kamu Tercihi Teorisi, ortaya atıldığı dönemde Kamu Ekonomisinin uyguladığı politikalara gerek temel aldığı ilkelerle gerekse devamında oluşturduğu anayasalarla zıt bir görüşe sahiptir. Bu bölümde öncelikle Kamu Tercihi Teorisi'nin temel görüşünden bahsedecek ve daha sonra benimsediği ilkelere yer vereceğiz.

1.1.1. Kamu Tercihi Teorisi'nin Temel Görüşü

Kamu Tercihi Teorisi (Public Choise Theory) diğer isimleriyle Siyasetin Ekonomik Teorisi ya da Yeni Politik İktisat yaklaşımı 1950'li yıllarda kendini göstermeye başlamıştır.¹ Buchanan, Tullock, Breton, Niskanen gibi iktisatçıların refah ekonomisinde belirtilen refahın ölçülmesini, dışsal ekonomilerdeki insan davranışlarını, kamusal mal teorilerini ve kamusal malların optimum üretimini eleştirmeye başlayarak Kamu Tercihi Teorisi'nin temellerini oluşturmuşlardır.² Bu teori, seçim ve karar alma süreçlerinde seçmen, politikacı, bürokrasi ve baskı grupları gibi faktörlerin davranışlarını ve bu davranışların ekonominin büyümesine olan etkilerini ekonomik araçlarla değerlendirerek sonuca varmaya çalışır.³

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletin hızla büyümesi ile ortaya çıkan bu görüş Keynesyen iktisadın piyasa ekonomisinin başarısızlığı tezinin aksine devletin başarısızlığı üzerine durmuş ve devletin de başarısız olabileceğini göstermiştir. Bu görüşe göre toplumdaki her bir birey kendi çıkarları peşinde koşmaktadır. Devletin büyümesi beraberinde torpil, rant kollama, kendi adamını koruma gibi etik olmayan davranışları getirmekte ve kaynak kullanımında etkinsizliğe yol açmaktadır.⁴

¹Ruveyda Kızılböğâ, "Kamu Tercihi Ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi", **NEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 2, 2012, ss. 91-109.

²Kemal Çelebi, **Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu**, İkinci Baskı, Emek Matbaası, Manisa, s.99.

³Çelebi, s.97.

⁴James M. Buchanan, "Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choise Theory and its Normative Implications", *Liberty Fund*, Vol I, 1999, ss.48-49.

Kamu Tercih Teorisi iki önemli düşünce okulu etrafında şekillenmiştir. Bunlar James Buchanan ve Gordon Tullock tarafından temsil edilen “Virginia Politik İktisat Okulu” ile Antony Downs ve George J. Stigler’in temsil ettiği “Chicago Okulu”dur.⁵ Virginia Politik İktisat Okulu, günümüzde dünyadaki en önemli ekonomi araştırma merkezlerinden biri olarak kabul edilmektedir.⁶

Bu bölümde öncelikle Kamu Tercih Teorisi’nin temel ilkeleri açıklanacak sonrasında bahsettiğimiz oylama yöntemleri, piyasa başarısızlığı ve onun karşısına çıkarılan kamu ekonomisinin başarısızlığı, pozitif ve normatif Kamu Tercih Teorisi kapsamında incelenecektir.

1.1.2. Kamu Tercih Teorisinin Temel İlkeleri

Kamu Tercih Teorisi’nin temel ilkelerini ‘metodolojik bireycilik’, ‘fayda maksimizasyonu’, ‘rasyonel davranış’ ve ‘siyasal mübadele’ oluşturmaktadır. Bu ilkeleri kısaca açıklayacak olursak:

Metodolojik Bireycilik: Kamu Tercih Teorisi metodolojik olarak bireysel bir yapıdadır. Bir gruba, bölgeyi ya da herhangi bir oluşumu oluşturan topluluklardan ziyade seçim yapan, eylemde bulunan bireyler oluşturur.⁷ Bu durumda toplumda alınan kararlar birey tercihlerinin sonucunu oluşturmaktadır.⁸ Wicksell bu konu hakkında “Toplumun her ferdi için fayda sıfır ise toplum için toplam fayda sıfırdan başka bir şey olamaz” demektedir. Bireylerin iktisattaki ve politikadaki davranışları arasında fark görülmemektedir. Piyasadaki mal ve hizmetlerin tercih sürecinde de görüldüğü üzere bir birey kendi tercihleri doğrultusunda seçim yapmakta, piyasadaki bu durum ile politikadaki seçim süreci arasında bir fark yoktur. Bireyin elmayı ya da armudu seçmesi politikadaki A’yı ya da B’yi seçmesiyle aynı durumdur.⁹

Fayda Maksimizasyonu: Fayda maksimizasyonu (Homo Economicus) ilkesinde bireylerin tercih yaparken kendi çıkarlarını maksimize edecek şekilde seçimde bulunduğu varsayılmaktadır. Bu durum her konumdaki birey için geçerli

⁵Emre Akcagündüz, , “Kamu Tercih Teorisi ve Türkiye Üzerine Olan Etkisi Üzerine Bir İnceleme”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2010, s.30.

⁶Coşkun Can aktan, **Yeni İktisat Okulları**, İkinci Baskı, Seçkin yayıncılık, Ankara, 2008, s.81.

⁷Buchanan, Politics Without... s.48.

⁸Coşkun Can Aktan, “Anayasal İktisadın Felsefi ve Teorik Temelleri”, **Ekonomik Anayasa Sempozyumu**, Takav Matbaası, Ankara, 1992, s.66.

⁹James M. Buchanan, “İktisat Politikası Anayasası”, (Çev. Vural F. Savaş), **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat**, (Ed. Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan), İzmir, 1991, s.302.

sayılmakta nitekim bir birey piyasadaki alıcı veya satıcı olduğu konumdan politik süreçte oy veren, vergi ödeyen, kamu hizmetlerinden faydalanan bir birey, ya da politikacı veya bürokrat konumuna geçtiğinde bireylerin karakterlerinde bir değişim olmayacağı şekilde bir görüş söz konusudur.¹⁰ Böylelikle seçmenler faydalarını, siyasal partiler oylarını, bürokratlar bütçelerini, çıkar ve baskı grupları da rantlarını maksimum seviyeye ulaştırmak isteyeceklerdir.¹¹

Rasyonel Davranış: Bir bireyin fayda maksimizasyonu olan amacına ulaşmak için kullandığı araçların hemen hemen hepsi rasyonel davranıştır. Bu rasyonel davranışlar bireylerin bilgi düzeylerine ve kültürlerine göre değişim gösterebilmekte ancak bu değişik kullanım gösteren araçların tümü rasyonel olarak değerlendirilmektedir.¹²

Siyasal Mübadele: Siyasal Mübadele (Catallaxy) kısaca, siyasal karar alma mekanizmasında politik süreçteki bireyler arasında bir mübadele olduğudur.¹³ Buchanan politikanın da bir mübadele olduğunu şu şekilde açıklamıştır:¹⁴

“Gerek piyasalarda ve gerekse politikada bireylerin ekonomik çıkarlarını pozitif değerdeki ‘malların’ seçimi oluşturur. Fakat piyasalar aslında “mübadele” kurumlarıdır; bireyler piyasaya bir malı diğer bir mal ile mübadele etmek amacıyla girerler. Politika da, bireyler arasındaki karmaşık bir mübadele yapısıdır ve bu yapı içerisinde etkin bir şekilde sağlayamadıkları bazı özel amaçlarını kolektif olarak sağlamaya çalışırlar. Bireysel çıkarların mevcut olmaması halinde başkaca bir çıkarda söz konusu değildir. Piyasada bireyler elmalarla portakalları mübadele ederler; politikada ise bireyler tüm kolektif ihtiyaçlarını tatmine yarayacak mal ve hizmetler ile bunların maliyetlerine yapacakları katkı arasında bir mübadelede bulunurlar.”

Buchanan’ın da dediği üzere piyasadaki mübadele iki seçenekli iken politikadaki mübadele daha çok seçenekli ve daha karmaşık bir sistemde olmaktadır.

¹⁰James M. Buchanan, “Coustitutional Economics”, (Çev. İsmail Aktürk), **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat**, (Ed. Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan), İzmir, 1991, s.291.

¹¹Aktan, Kamu Tercih... s.5.

¹²Çelebi, s.103.

¹³Mustafa Sakal, Elif Ayşe Şahin, “Anayasal İktisat”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 11, Sayı:1, 2009, s.80.

¹⁴Coşkun Can Aktan, “Kamu Tercih ve Anayasal Politik İktisat”, **Anayasal İktisat**, (Ed. Coşkun Can Aktan), 2002. s.6.

1.2. KAMU TERCİHİ TEORİSİNİN İNCELEME ALANLARI

Kamu tercihi teorisi inceleme alanları iki türlü olarak yapılmaktadır. Bunlardan biri kamu tercihinin olanı inceleyen bölümü pozitif kamu tercihi teorisidir diğeri ise olan incelendikten sonra olması gerekenin ortaya konulduğu normatif kamu tercihi teorisidir. Bu başlık altında pozitif ve normatif kamu tercihi teorilerinin inceledikleri konular ele alınacaktır.

1.2.1. Pozitif Kamu Tercihi Teorisi

Pozitif Kamu Tercihi Teorisi, politik kuralların yapısını ve siyasi süreçte rol alan kimselerin (seçmen, politikacı, bürokrat ve baskı grupları) davranış motivasyonlarının ekonomik analizini yapmaktadır. Oylama kuralları, bürokrasinin yapı ve işleyişi, baskı grupları vb. konular pozitif kamu tercihi teorisinin inceleme alanı içerisine girmektedir.¹⁵

1.2.1.1. Demokratik Sistemlerde Birey Tercihlerinin Belirlendiği Yöntemler

Demokratik sistemlerde, kamu ekonomisi yönünden karşılaşılan en büyük sorunlardan biri de bireylerin tercihlerinin belirlenmesidir.¹⁶ Piyasada bireyler tercihlerini almak istedikleri mal ve hizmetin fiyatını ödeyip alarak göstermektedirler. Ancak kamu ekonomisinde bu durum söz konusu olmadığı için birey tercihinin belirlemek zorlaşmaktadır. Nihayetinde kamusal malların finansmanı vergi ile sağlanırken sunulan mal ve hizmeti kullananlar arasında vergi vermeyen vatandaşlar da olmaktadır.¹⁷ Bu durumun sebebi olarak vergilemede fayda ilkesinin olamaması da, kamu hizmetinin faydasını ölçüp fiyatlandırmanın oldukça güç olmasından ve ölçümü yapacak bir metodun bulunmamasından kaynaklanmaktadır.¹⁸ Bu noktada otokratik sistemlerde sorun olmamaktadır çünkü bu sistemde diktatörün istekleri aynı

¹⁵Coşkun Can Aktan, “Kamu Tercihi İktisadına Giriş”, **Modern Politik İktisat Kamu Tercihi**, (Ed. Coşkun Can Aktan, D. Dileyici), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s.19.

¹⁶Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, “Kamu Ekonomisinde Karar Alma ve Oylama Yöntemleri”, **Anayasal İktisat**, (Ed. Coşkun Can aktan), 2001, s.44.

¹⁷Çelebi, s.84.

¹⁸Ray G. Blakey, **Maliye Ders Notları**, (Çev. Reşat Aktan), Ankara Üniversitesi SBE Yayını, Ankara, 1953, s.13.

zamanda toplumun isteklerini gösterdiği kabul edilir. Aynı şekilde doğrudan demokrasilerde de tercih belirleme de sorun çıkmamaktadır çünkü bu sistem de halk doğrudan ne istiyorsa açıklamaktadır. Asıl sorun temsili demokrasilerde yaşanmaktadır¹⁹.

Temsili demokrasilerde iktidar partisi çoğunluk oyuyla iktidar olduğu için, bu partinin vereceği karar toplum çoğunluğu tarafından alınmış varsayılır. Ancak bu durum sanıldığı gibi olmamaktadır, zira iktidar partisi karar alırken baskı ve çıkar gruplarından etkilenebilmektedir. Bu sebeple de gerçek toplum tercihlerinden uzaklaşılır. Tüm bu sorunlardan dolayı demokrasi sisteminde yarı doğrudan demokrasi sistemine ihtiyaç duyulmuştur.²⁰

“Yarı temsili demokrasi” de denilen yarı doğrudan demokrasi sisteminde halk egemenliğin kullanımını seçtiği iktidar partisine vermektedir. Ancak bazı durumlarda da referandum gibi yöntemlerle bizzat kendi karar alma sürecine katılmaktadır. Bu sebeptendir ki yarı doğrudan demokrasi sistemi temsili demokrasi ile doğrudan demokrasinin karışımını oluşturmaktadır.²¹

Yarı doğrudan demokrasilerde halk kamu mallarında tercihlerini belirtmek için üç yöntem kullanır bunlar: referandum, halkın kanun teklifi ve halk vetosudur.

Referandum, belirlenen konularda oylama ile halkın bizzat kendi karar almasıdır.²² Referandumda sorun oylamada hangi yöntemin kullanılacağıdır. Referandum toplumsal tercihleri belirlemede en ileri yöntemlerden biridir ancak parasal maliyeti fazla olabilmektedir. Kaldı ki tüm toplumsal kararlar için halkın oyuna başvurmak pek rasyonel de değildir.²³

Halk vetosu, parlamento tarafından usulünce kabul edilen bir kanunun halkın isteği ile düzenlenen bir referandum kararı ile reddedilerek yürürlüğe girmesinin engellenmesidir.²⁴

Halkın kanun teklifi diğer adıyla halk girişimi, halkın imza toplayarak istemediği bir kanunun değiştirilmesi ya da yasa çıkarılması için yasama organını harekete geçirir.²⁵ Halkın kanun teklifi tasarılı ve tasarısız olmak üzere iki şekilde olur.

¹⁹ Aktan, Dileyici, Kamu Ekonomisi... s.44.

²⁰ Aktan, Dileyici, Kamu Ekonomisi... S.44.

²¹ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Baskı 1, Ekin yayıncılık, Cilt 1, 2011. s.680.

²² Bey, A. "Referandum Ve Parlemantarizm", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt 9, Sayı 52, 2008, ss. 1234-1280. <http://dergipark.gov.tr/ihfmi/issue/9174/114895>, (9.11.2016).

²³ Aktan, Dileyici, Kamu Ekonomisi... s.45.

²⁴ Kemal Gözler, **Kısa Anayasa Kanunu**, Ekin Basım Yayım Dağıtım, 9.baskı, 2013, s.95.

²⁵ Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, 9.Baskı, Turhan Kitabevi, 1986, s.78.

Tasarılı halk girişimi, belli sayıdaki seçmenler, maddeler halindeki kanun metnini parlamentoya bir dilekçe halinde sunmaktadırlar. Tasarısız teklif ise, yalnızca belli bir konunun yasama meclisi tarafından kanunla düzenlenmesine ve hazırlanacak tasarının halk oylamasına sunulmasına ilişkin bir istektir.²⁶

1896 yılında Wicksell kamu harcamaları ve vergilerle ilgili kararların erdemli bir despotun aklından değil siyasal süreçten çıktığı konusunu gündeme getirerek oylama kurallarının kamu kesimindeki önemine dikkatleri çekmiştir. Daha sonra refah ekonomisini içinde kardinal faydanın ve bireyler arasında yapılan fayda karşılaştırmalarının eleştiriye uğraması ile birlikte, A. Bergson 1938 yılında yazdığı makalede bireysel amaçlardan sosyal amaçları çıkarmak için soyut bir kural geliştirmeye çalışmıştır. Bu yaklaşım K.J. Arrow'un (1951, 1963) ve D. Black'in (1958) yazdıkları kitap ve makaleler ile gelişmiştir.²⁷

Oylamalar genellikle ya oy birliğine ya da oy çokluğuna dayanarak sonuca bağlanmaktadır. Bu kurallar da kendi içlerinde çeşitli şekillerde uygulanabilmektedirler.

Oy birliği kuralı (Unanimity Rule), karar almak için oylamaya katılan tüm bireylerin aynı oyu kullanması demektir. Ancak görüldüğü gibi azınlığın seçimleri çoğunluğun seçimleri tarafından yok sayılmayan son derece adil olan bu sistemin uygulanabilirliğinde de zorluklar vardır. Bu zorluklar da karar alacak kişi sayısının artmasıyla oybirliğine ulaşmanın zorluğundan gelmektedir. Kişi sayısı arttıkça ortak karar almak zorlaşacak ve oybirliğinin maliyeti de artacaktır. Bu durumda karar alamama maliyeti, karar alma maliyetinden fazla olursa alınan karar kötünün iyisini seçmek pahasına alınacaktır.²⁸

Oybirliği kuralının bu olumsuzluklarını değerlendiren Wicksell oybirliği kuralını mutlak oybirliği ve yaklaşık oybirliği olarak ikiye ayırmıştır. Mutlak oybirliği yukarıda da bahsedildiği üzere her bir bireyin aynı kararı vermesidir. Buna karşın yaklaşık oybirliği kuralı oylamaya katılan bireylerin 9/10, 5/6, 4/5 gibi oranlarının ortak tercihte bulunmasıyla karar alınabilmektedir.²⁹

²⁶ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 10.Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş, 2005, s.235.

²⁷ Çelebi, s.83.

²⁸ Osman Demir, Nazim Öztürk, "Kamu Tercihinin Oylama Yöntemiyle Tespitinde Karşılaşılan Sorunların Çözüm Yolları", **İ.Ü. Siyasi Bilimler Fakültesi Dergisi**, No:31, 2004. s.3.

²⁹ İsmail Güneş, "Kolektif Karar Alma Mekanizmasında Kullanılan Oylama Yöntemi", <http://e-dergi.atauni.edu.tr/atauniiibd/article/viewFile/1025003513/1025003343>, (11.11.2016).

Oybirliği ile karar almanın olanaksız ya da yüksek maliyetli olduğu durumlarda demokrasilerde tercih edilen oylama kuralı oy çoğunluğu kuralı (Majority Rule)'dır. Bu kuralda dört farklı şekilde uygulanabilir. Bunlardan ilki basit çoğunluk kuralı (Simple Majority)'dır. Bu sisteme göre karar almak için oylamaya katılan üyelerin yarısından bir fazlası oylarını aynı tercihe vermesi yeterlidir.³⁰ Demokrasilerde bu çoğunluk sisteminin demokrasi için yeterli görülmesi bir yanılgıdır çünkü oylama sonucunda alınan kararlar azınlığın tercihini yansıtmamaktadır.

İkinci çoğunluk sistemi ise mutlak çoğunluk kuralıdır. Bu kurala göre de seçenekler yine ortaya konulur ve bireyler hakları olan bir oyu birinci tercihlerini seçerek kullanırlar ve bu seçim sonucunda mutlak üstünlüğü sağlayan seçenek seçilmiş olmaktadır. Bu kural aday çokluğu karşısında düşük bir yüzdeyle bir seçeneğin seçilmesini ortadan kaldırmaktadır. Üçüncü kural ise nispi çoğunluk kuralıdır. Bu yöntemde seçenekler arasında en fazla oy alan tercih edilmektedir. Son olarak da seçimlerde mutlak çoğunluktan daha fazla oy çıktığında buna da kaliteli çoğunluk (Qualified Majority) denilmektedir. Kaliteli oy çoğunluğu ile de Wicksell'in nispi oybirliği kuralına yaklaşılmış olmaktadır.³¹

Oy çokluğu kuralı altında bireysel tercih sıralamasından, sosyal refahı sağlayacak kamusal tercih sıralamasının (sosyal refah fonksiyonu) çıkarılıp çıkarılmayacağı incelenmiştir. Bu noktada Amerikalı iktisatçı Kenneth Arrow, belirli varsayımlar altında oy çokluğu kuralının uygulanması halinde bireysel tercihlerle kamusal tercihlerin tutarlı olmayacağını ispatlamıştır.³² Arrow'un bu açıklaması

³⁰Nazım Öztürk, **Kamu Tercihinin Tespitinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yolları**, Palme Yayıncılık, Ankara, 2007, s.117.

³¹Coşkun Can Aktan, "Oylama Yöntemleri", <http://www.canaktan.org/politika/siyasal-surec/oylama-yontem.htm>, (11.11.2016).

³²Bu teoride Arrow bir sosyal refah fonksiyonunun bireylerin tercihlerini tam olarak yansıtabilmesi için normatif kriterler dediği beş kriteri karşılaması gerektiğini savunmuş daha sonra da oy çokluğu kuralının bu kriterlere uyup uymadığını incelemiş ve oy çokluğu kuralının bu kriterleri karşılayamadığını ortaya çıkarmıştır. Bahsedilen kriterler:

- (i) - Bireysel tercihler gibi sosyal tercihler de tamlık ve geçişlilik özelliklerine sahip olmalıdır. *Tamlık*: Her bir alması sosyal durum çiftinde, sosyal durumlardan biri diğerine tercih edilir veya ikisi arasındaki ilişki kayıtsızlıktır. *Geçişlilik*: Eğer sosyal durum x sosyal durum y ye tercih ediliyorsa; eğer y sosyal durumu z sosyal durumuna tercih ediliyorsa, x sosyal durumu z ye tercih ediliyor demektir
- (ii) - Sosyal refah tercihleri bireysel tercihlerden bağımsız bir şekilde empoze edilmemelidir.
- (iii) - Sosyal refah tercihleri bir kişinin(diktatör) tercihlerine dayanmamalıdır.
- (iv) - Eğer A durumu B durumuna bireylerce tercih edilmişse ve eğer daha sonra bireysel tercihler diğer kişilerin A değerlendirmesinde gerileme olmadan bir kişinin veya daha fazla kişinin A durumunu B durumuna tercih etmeleri biçimde değişmişse, A durumu B durumuna sosyal olarak yine tercih edilir.
- (v) - Bir sosyal refah tercihinin diğerine göre sıralaması alternatif tercihlerden bağımsızdır. Eğer A,B ve C gibi üç durum söz konusuysen A durumu B durumuna ve B durumu C

literatürde “Arrow’un İmkansızlık Teoremi (Arrow Impossibility Theorem)”[∞] diye geçmektedir. Arrow’un ardından da Black, Arrow’un İmkansızlığını destekleyici Black Teoremi’ni^ß geliştirmiştir.

1.2.1.2. Siyasal Süreçteki Unsurların Karar Alma Sürecindeki Davranışları

Seçmenler, siyasal partiler, bürokrasi, çıkar ve baskı grupları siyasal sürecin unsurları olarak sayılmaktadır. Bu unsurlar karar alma sürecinde belli davranışlar göstererek kendi aralarında etkileşim halindedirler. Bu durum aşağıdaki tabloda da net bir şekilde gösterilmektedir.



durumuna tercih edilmişse C durumu olmadığında A durumu B durumuna yine tercih edilir.
(Erdal M. Ünsal, **Mikro İktisat**, İmaj yayıncılık, Ankara, 2005, ss.567-568.)

^ßOy çokluğu yönteminin Arrow’un geçişlilik koşuluna uymamasının nedeninin Black sıralamada yapılan iki zirveli durum olduğunu söylemektedir. Yani bahsettiğimiz büyük, orta ve küçük bütçe seçenekleri ya büyük,orta,küçük ya da küçük, orta, büyük şeklinde sıralanmalıdır. Black’in tercihlere yaptığı bu müdahale Arrow’un sınırsız olarak ifade edilen bireysel sıralamaların özgürce yapılmasını sınırlandırarak sosyal bir düzenin olmaması koşulunu sağlayamamaktadır. (Çelebi, s. 94.)

Siyasal Partilerin Davranışları: Siyasal partilerin karar alma sürecindeki davranışlarını iktidar partisinin davranışları ve muhalefet partisinin davranışları olarak iki şekilde inceleyeceğiz.

İktidar Partisinin Davranışları: Siyasal seçim sürecinde ne fazla oyu alarak yönetime gelen parti iktidar partisidir ve bu parti kamu ekonomisinde karar alma yetkisine sahiptir. İktidara gelen parti bir dahaki seçimleri de kazanmak isteyeceğinden iki seçim arasındaki dönemde uygulayacağı politikalar oylarını maksimize edecek şekilde olacaktır. Bu politikalar da kendisini seçen çoğunluğun tercihleri doğrultusunda olacaktır. Ancak bu noktada iktidar partisinin bölgelere dağılmış olan temsilcileri kendi bölgesindeki seçmenlerin faydası doğrultusundaki kamusal faaliyet programlarını yasamadan geçirmeye çalışacaklardır. Aynı zamanda baskı grupları kendi faydaları doğrultusunda kamu hizmeti sunulması için baskıda bulunacaktır ve diğer yandan da iktidar partisinin kamusal faaliyet programlarını tercih etmeyen azınlık gruplar kendi faydalarını maksimize etmek için çeşitli yollara başvuracaktır.³³

Görüldüğü gibi iktidar partisi iki seçim arasındaki dönemde hem kendi içinde hem baskı grupları ile hem de yapılacak kamu hizmetini tercih etmeyen azınlık bireylerle etkileşim içinde olmuş olacaktır.

Muhalefet Partisinin Davranışları: Siyasal iktidar partisi ile muhalefet partisi arasında sıkı bir rekabet vardır. Muhalefet partisinin iktidar partisi gibi karar alma yetkisi olmadığından dolayı ancak iktidarın aldığı kararları eleştirebilmektedir. Bu doğrultuda muhalefet seçmenlere, seçmenlerin isteğine uygun politikalar sunmayı vadeder. Diğer yandan ortak çıkarlar ve karşılıklı çıkar ilişkileri doğrultusunda siyasal iktidar ile muhalefet arasında oy ticareti ve milletvekili transferlerine de rastlanmaktadır.³⁴

Bürokrasi Davranışı: Bürokratlar da kendi çıkarlarını maksimize etmek için çalışırlar. Bürokratlar kendi çıkarları için bilgi saptırmasına kaçabilir ve politik hedeflerle oynayarak onları çarpıtabilir. Bürokratlar hususunda Niskanen'in teorisi incelemeye değerdir. Teoriye göre devlet bürosunu yöneten kişi açısından büronun yapabileceği bütün hedefler o büroya tahsis edilen bütçe ile sağlanır. Bütçe ne kadar çoğalır sa maaşlar da bu doğrultuda yükselir ve büronun toplumdaki imajı da o kadar

³³ Çelebi, s.123.

³⁴ Aktan ve Dileyici, Kamu Ekonomisi... s. 43.

lehte olur. Büro böylece is yapabilir hale gelir. Büronun ürettiği hizmet fiyatlandırılmamış bir kamusal maldır ve o büro bu mal hususunda tekel gücüne sahiptir. Üstelik büro ile siyasal kurum arasında ikili tekel bağı vardır. Daha önemlisi, büronun yaptığı isin etkinlik derecesini ölçmek imkansız denecek kadar zordur. O işle ilgili anlamlı tüm bilgiler yine o büronun denetiminde kalmaktadır. Bu şartlarda büronun yöneticisi politik patronundan önemli derecede "tekel rantı" temin etmeğe gayret edecektir. Bunu sağlamak için büronun ürettiği malın miktarını gereksiz yere arttırmağa çalışacaktır.³⁵

Seçmen Davranışları: Seçmenler kamu ekonomisinin talep yönünü oluşturmaktadır. Seçim sürecindeki tüm unsurlar gibi seçmenler de kendi faydalarını maksimize edecek şekilde karar verirler. Kişisel çıkar beklentisi seçmeni, seçeceği adaydan belli beklentiler içine girmesine neden olur. Bir adayın vadettiği hizmetlerin çokluğu ve bu hizmetlerin seçmene yükleyeceği maliyetin düşüklüğü adayın seçilme şansını yükseltir. Çünkü seçmen, fayda maksimizasyonu doğrultusunda kendisine düşük maliyetle alabileceği birçok hizmeti sunan politikacıyı destekleyecektir.³⁶

Baskı ve Çıkar Gruplarının Davranışları: Belli bir ortak faydada birlik olarak faydalarını gerçekleştirmek adına iktidara baskı yapan gruplara baskı ve çıkar grupları denilmektedir. Bu grupların yaptıkları çıkar faaliyetleri devletin ekonomik hayatı düzenlemek adına uygulamak isteyeceği politikaları bozabilmektedir. Bürokrasiye egemen olan baskı ve çıkar grupları karar alma sürecini kendi lehlerinde sonuçlandırabilmektedirler. Bu durumda Bu durum, gelir dağılımında haksızlıklar ve dengesizlikler yaratır. Politik yozlaşma sonucu; sosyal amaçlı transferler, gerçekten ihtiyacı olan kişilere değil, ya iktidar partisi yandaşlarına ya da çıkar gruplarına aktarılmaktadır.³⁷

1.2.2. Normatif Kamu Tercihi Teorisi

Kamu Tercihi Teorisi esasen Anayasal İktisat Teorisi'nin alt yapısını oluşturmaktadır. Kamu Tercihi Teorisi'nin gelişimi II. Dünya Savaşı'nı takip eden 1940'lı ve 1950'li yıllara rastlarken, anayasal iktisadın bir disiplin olarak doğuşu ve

³⁵ Metin Saraçoğlu, "Kamusal Tercih Teorisi: Siyasetin Ekonomik Analizi", **Kamu-İş**; Cilt 6, Sayı 1, 2000, s.10.

³⁶ Mustafa Sakal, "Kamu Ekonomisi Teorisinin Gelişiminde Kamu Tercihi Teorisinin Etkisi", **D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:11, Sayı: 1, Yıl 1996, s.9

³⁷ Emre Akcagündüz, s.32.

önem kazanması 1970’li yılların sonlarına rastlamaktadır. Kamu Tercihi Teorisi kısmında açıkladığımız üzerine Kamu Tercihi Teorisi refah ekonomisin savunduğu piyasa başarısızlığı ilkesine karşılık kamu ekonomisinin başarısızlığını savunmuş ve bu çerçevede Anayasal İktisat Teorisi hem bireylerin hem de devletin hak, yetki, güç ve sorumluluklarının mümkün olduğu kadar kesin çizgilerle belirlenmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir.³⁸

Buchanan, Anayasal İktisat Teorisi’ni, “Ekonomik ve politik birimlerin tercihlerini ve faaliyetlerini sınırlayan alternatif yasal-kurumsal ve anayasal kurallar bütünüünün işleyiş özelliklerini açıklamaya çalışır” şeklinde ifade eder.³⁹ Devletin büyümesi ile birlikte ortaya çıkan ekonomik ve politik yozlaşmaların düzeltilebilmesi için yeni bir politik karar alma sürecine geçilmesi gereklidir.⁴⁰ Buchanan bu konudaki düşüncelerini de, “Anayasal-Kurumsal reform içerisinde ‘kötü’, ‘fena’ veya ‘yeteneksiz’ olan politikacıların, ‘iyi’, ‘nazik’ veya ‘yetenekli’ olanlarıyla değiştirilmesi gibi bir öneriye yer yoktur. Anayasal reform içerisinde amaç ne yönetimde rol alan kimselerin ‘daha iyilerinin’ seçilmesi, ne de onların bu konuda ikna edilmesidir. Anayasal reformun amacı politikacıların uyması gereken sınırların ve kuralların oluşturulmasıdır.” sözleriyle açıklamaktadır.⁴¹

Anayasal İktisat Teorisi’nin felsefi temelleri sosyal sözleşme teorisi (Social Contract Theory) oluşturmaktadır. Bu sözleşme, bireylerin temel hak ve özgürlükleriyle toplumda uyulması gereken kurallar üzerine görüş birliği yapılmış yazılı olmayan kuralları ifade etmektedir. Bu kuralların da insanların bilinçli gayretleriyle zamanla ideal halini alacağı savunulur bu görüşe "Sözleşmecî Anayasacılık" (Contractarian Constitutionalism) denilmektedir. Bu yönüyle Sözleşmecî Anayasacılık veya Sözleşmeli Anayasal İktisat aynı zamanda "Yapıcı Rasyonalizm" (Constructive Rationalism) ilkesine dayanır. Bu ilkenin karşıt görüşü ise sosyal düzeni belirleyen kural ve kurumların zaman içinde kendiliğinden oluştuğunu iddia eden "Evrimsel Rasyonalizm" (Evolutionary Rationalism)’dir.⁴²

Anayasal İktisat Teorisi içerisinde devletin meşruiyeti konusu felsefi düzeyde incelenmekte ve bu çerçevede devletin bireylerin can ve mal güvenliğini korumasına

³⁸Turgay Uzun, “Kamu Tercihi Kuramı ve Anayasal İktisat Yaklaşımı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İLKE)**, Sayı 23, 2009, ss.224.

³⁹Aktan, Kamu Tercihi... s.16.

⁴⁰Aktan, Kamu Tercihi... s.15.

⁴¹Aktan, Kamu Tercihi... s.15.

⁴²Kızılboğa, s.102.

karşılık bireyin hak ve özgürlüklerine ne tür sınırlamalar getirebileceği konusu irdelenmektedir. Devletin egemenlik hakkının bir sonucu olarak bireyin "politik hak ve özgürlüklerinin" yanı sıra "ekonomik hak ve özgürlüklerine" hangi tür sınırlamalar getirebileceği ve bunların neler olması gerektiği konusu tartışılmaktadır. Örneğin; devletin para basmak, vergi oranlarını belirlemek ve değiştirmek gibi yetkileri bu çerçevede inceleme konusu yapılmaktadır.⁴³

Normatif Kamu Tercihi olarak değerlendirebileceğimiz Anayasal İktisat Teorisi'nde öncelikle piyasa ekonomisinde meydana gelen etkinsizliğin sebepleri ve daha sonra kamu ekonomisinde meydana gelen etkinsizliğin sebepleri açıklanarak Anayasal İktisat çerçevesinde bahsedilen bu etkinsizliklerin ekonomik açıdan giderilmesi için olması gereken ekonomik anayasalar açıklanacaktır.

1.2.2.1.Piyasa Ekonomisinin Başarısızlığı Teorisi

Piyasa ekonomisinin etkinliği ve eşitliği sağlayabilmesi için olması gereken kriterler neo-klasik refah ekonomisi kapsamında incelenmektedir. Piyasa ekonomisindeki rekabet ortamında hangi malın ne kadar, kime, kim tarafından ve nasıl üretileceği bireyler arasındaki mübadele ile belirlenmektedir. Simith bu kapsamda, bireyler kendi çıkarları peşinde koşarken yaptıkları gönüllü mübadeleler ile sağladıkları faydaların toplamının sosyal refahı oluşturduğunu söylemektedir. Piyasa ekonomisi içine hangi malın üretileceğine bireyler karar verdiği için rekabet içine olan üreticiler maliyetlerini en aza indirerek karlarını çoğaltmayı amaçlayarak üretimi gerçekleştirmeye çalışırlar bu durumda sosyal refahı arttırmaktadır. Bu süreçte devletin hiçbir rolü yoktur, kararlar piyasa ekonomisi içinde mübadele ile alınmakta ve sosyal optimum sağlanmaktadır.⁴⁴

Ancak ne yazık ki gerçekte bu durum yukarıda belirtildiği gibi işleyememektedir. İşsizlik, gelir dağılımındaki eşitsizlik, çevre kirliliği ve kentsel bozulmalar gibi sorunlar piyasa ekonomisinin sosyal refahı kendiliğinden sağlayacağı görüşünün zedelenmesine sebep olmuştur. Bu noktada piyasa ekonomisinin hangi

⁴³Aktan, Kamu Tercihi... s.17.

⁴⁴Çelebi, s.34.

koşullarda ve ne anlamda etkinliği sağlayacağı düşünülmeye başlanmış ve ortaya Pigou Optimumu⁴⁵ ve Pareto Optimumu⁴⁶ olmak üzere iki refah kriteri çıkmıştır.⁴⁷

1.2.2.1.2.Piyasa Ekonomisindeki Başarısızlığın Nedenleri

Piyasa ekonomisi, bir liberal düşünce ekonomisidir. Piyasa ekonomisi özel üretici firmalardan ve tüketicilerden oluşur. Bu ekonomilerde kamu idaresinin varlığı, milli savunma, diplomasi, iç güvenlik ve adalet gibi asgari düzeyde kaldığı sürece ekonominin temel yapısını etkilemez ve değiştirmez.⁴⁸

Ancak piyasa ekonomisinin başarıya ulaşması için belli varsayımların gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu varsayımlarda da herhangi bir aksaklık olduğunda devletin müdahalesi olmadan Fizyokratların dediği gibi doğal düzen ya da klasiklerin dediği gibi görünmez el ile başarının tekrar sağlanmasının da mümkün olmadığı 1929 yılında görülmüştür. Şimdi bahsi geçen, piyasada başarının sağlanması için gerekli

⁴⁵Refah iktisadının temellerini atan Pigou, eski refah iktisadı da denilen pigou optimumunu geliştirmiştir. Pigou'ya göre toplumsal refah bireylerin refahının toplamından oluşur ve bireyin refahı da elde ettiği tatmin ile belirlenir. Pigou optimumunda refahı arttırabilecek iki koşul vardır:

- (i) İnsanların çalıştıklarından daha çok çalışmalarına zorlanmaksızın verimin artması ile milli gelirden meydana gelecek artış nedenleri ekonomik refahı da artırır. Bu duruma etkinlik koşulu denilmektedir.
- (ii) Milli gelirden bir azalma olmadan ya da artışını etkilemeden yoksulların gelirlerini nispi olarak arttıran her neden ekonomik refahı da artırır.

Her ne kadar ilk koşul kabul görse de ikinci koşul tartışmaya açıktır. Bu koşulların yanında pigou optimumu beş varsayıma dayanmaktadır. Bunlar:

- (i) Bireyin kendi gelirinden, dinlenmesinden ve servetinden çektiği fayda kardinal olarak ölçülebilir.
- (ii) Bireylerin (değişik-bireylerin) faydalarını ölçen birimler aynıdır (benzerdir).
- (iii) Bütün bireylerin zevkleri aynıdır, bu nedenle her bireyin parasal gelirinin marjinal fayda eğrisi aynı olup, kuşkusuz bireyler parasal gelirleri farklı düzeylerde gerçekleştiğinden, bu eğrinin farklı noktalarında bulunacaklardır.
- (iv) Sosyal fayda ve tüm toplumun faydası bireysel faydaların toplamına eşittir.
- (v) Sosyal faydanın artırılması arzu edilmelidir.

Pigou bu varsayımlar ile milli gelirden bir azalma meydana gelmeden ya da milli gelirin artışını etkilemeden sosyal refahın artabileceğini savunmaktadır. (Güneri Akalın, **Kamu Ekonomisi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 554, 1986, s.49-50.)

⁴⁶Pareto optimumu sosyal refahı bireyci bir yaklaşımla değerlendirilmektedir ve her sosyal refah yargısı gibi pareto optimumu da belli değer yargılarına dayanır. Bunlardan ilki sosyal refahın bireylerin refahlarının toplamına eşit olduğudur. İkincisi, bireyler refahları konusundaki değerlendirmeyi en iyi kendileri yaparlar ve böylelikle bir başkasını kendi tercihlerini kabul ettirmeye zorlayamazlar. Üçüncü ve son değer yargısı ise toplumdaki bir bireyin refahı başka bir refahını kötüleştirmeden iyileşiyorsa o toplumda sosyal refah artıyor demektir ve bu değer yargısına da “paretocu ahlak değeri” denilmektedir. Bu değer yargılarının dışında sosyal refahın tam rekabetin gerçekleştiği piyasada veri bir gelir dağılımı altında sağlanacağı kabul edilir ve bu durumda pareto optimumun gerçekleşebilmesi için piyasa, tüketicilerin bilgili olması, üretimde ölçüğe göre içsel ekonomilerinin olmaması, tüketim ve üretimde dışsal ekonomilerin bulunmaması ve kamusal malların olmaması şartlarını gerçekleştirmesi gerekir. (Çelebi, ss. 38-39.)

⁴⁷Çelebi, s.35.

⁴⁸Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, 10. Baskı, Beta basım A.Ş., 1998, s.24.

olan varsayımlar ile bu varsayımların günümüzde gerçekleşmemesinin nedenleri ve bunların gerçekleşmemesi halinde devletin doğal düzeni sağlamak için uyguladığı politikalar açıklanacaktır.

Tam Rekabetin Gerçekleşmemesi: Bir piyasada çok sayıda alıcı ve satıcı varsa (atomizite), mallar homojen yapıdaysa, piyasa serbest bir şekilde giriş ve çıkış sağlanabiliyorsa, alıcı ve satıcılar piyasa hakkında tam bilgi sahibiyse, o piyasada tam rekabet var demektir⁴⁹ ve bir piyasada tam rekabet mevcut ise optimum toplam faydayı sağlayan kaynak dağılımı kendiliğinden gerçekleşir.⁵⁰ Ancak gerçek hayatta yukarıda sayılan koşullar tam olarak sağlanamadığı için bu koşullar soyut bir varsayımdan öteye gidememektedir. Tam rekabetin bu koşulları sağlayamamasının nedenleri kısaca şu şekildedir:⁵¹ Piyasadaki alıcı ve satıcıların tam bilgi sahibi olması, günümüzde piyasalarda haberleşme ve bilgi elde etme olanaklarının farklılığı nedeniyle sağlanamamaktadır. Bunun yanında aynı ihtiyacı karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin birbirine benzememesi, bazı firmaları diğerlerine oranla üstün kılmakta ve tam rekabetten sapmalara sebep olmaktadır. Tercih özgürlüğü de günümüzde sağlanamamaktadır. Tüketici için tercih özgürlüğü üretilmesini istediği mal ve hizmetlerin neler olacağına karar vermesi, üretici için tercih özgürlüğü ise hangi üretim faktörünü kullanacağına karar vermesidir. Bu durumda tüketicinin tercihlerini başta reklamlar olmak üzere birçok faktör saptırmaktadır. Ve bu tüketicinin özgürce karar vermesini engelleyerek tercih özgürlüğü koşulunu sağlayamamaktadır. Aynı zamanda üreticinin de üretimini sermaye ağırlıklı mı emek ağırlıklı mı yapma kararı devletin uyguladığı politikalarla sınırlandırılarak engellenmektedir. Son olarak da atomise koşulu, aksat rekabet olması sebebiyle firmaların anlaşarak, kartel, tröst, holding vb. kurumlar oluşturması ile sağlanamamaktadır.

Dışsal Ekonomiler: Toplumsal fayda ve özel fayda ile maliyetlerin farklılaşmasına sebep olan faktörlerin başında dışsal etkiler gelmektedir. Dışsal etkileri, bir ekonomik birimin bir diğer ekonomik birimi olumlu ya da olumsuz etkilemesi olarak tanımlayabilmekteyiz.⁵² Bahsedildiği gibi bu etkiler pozitif (dışsal

⁴⁹Çelebi, s.45.

⁵⁰Nadaroğlu, s.25.

⁵¹Coşkun Can Aktan, “Piyasa Başarısızlığının Anatomisi ve Kamu Ekonomisi Rasyoneli”, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları**, (Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İsmail Y. Vural), s.10.

⁵²Reha Bilge, Cihan Dura, Mahir Fisunoğlu, Zübeyde Garipoğlu, Orhan Uslu, **Çevre ve Ekonomi**, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1985, s.95.

Fayda) olabileceği gibi negatif (dışsal maliyet) de olabilmektedirler. Bu iki durum da piyasa ekonomisinin optimum düzeyde işlerliğini engellemektedir.⁵³

Dışsallıkların mevcut olduğu durumda, iktisatçılar bu durumun kamu ekonomisinin müdahalesi ile çözülebileceği gibi var olan dışsallıkların piyasa ekonomisinin içerisinde bir takım işlemlerde çözebileceğini de ifade etmektedirler. Piyasa ekonomisinin çözümlerinde Coase teoremi⁵⁴, Kaldor-Hicks yaklaşımı⁵⁵ ve Scitovsky yaklaşımı⁵⁶ en bilinenleridir.

İçsel Ekonomiler (Ölçek Ekonomileri): İşletme büyüklüğü ve üretim düzeyindeki artış nedeniyle firmalar kendi içlerinde olumlu ya da olumsuz etkilerle karşılaşır bu duruma da içsel ekonomi (Internal Economies) denilmektedir. Etkiler olumlu ya da olumsuz olabilmektedir. Bir işletmenin büyümesine teknolojinin gelişmesi, uzmanlaşma ve kolay ve ucuz finansman gibi nedenler katkı sağlayabilmektedir. Firma bahsettiğimiz nedenlerle büyümesinden dolayı olumlu etkilerle karşılaşıyorsa örneğin maliyetlerin düşmesi, bu duruma pozitif içsel ekonomi, ancak aşırı büyümesinden dolayı maliyetlerinde artış söz konusu olduğu için olumsuz etkileniyorsa bu duruma da negatif içsel ekonomi denilmektedir. Bu durumların piyasa düzenini etkilemesi ise doğal tekelin oluşması ile başlar.⁵⁷

İçsel ekonomiler teknolojik gelişmeye bağlı olarak zamanla bulunduğu piyasada tekelleşme eğilimi göstererek doğal tekellerin oluşmasına sebep olmaktadır. Özellikle posta, elektrik, gaz, su üretimi ve dağıtımı, demiryolu, havayolu gibi

⁵³Coşkun Can Aktan ve Yusuf Tuğrul Karaaslan, “Regülasyon Ekonomisi ve Kamusal Regülasyonlar Teorisi”, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası**, (Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İsmail Y. Vural), s.88.

⁵⁴Coase, piyasa işlemlerinin etkinlikten uzaklaşması halinde, karar birimlerinin aralarında bir pazarlık süreci oluşturarak etkinlik koşullarını yeniden sağlayabileceklerini ve bunun için de mülkiyet haklarının tesis edilmesi gerektiğini; böylece dışsallıklar için de bir piyasa oluşturularak onların piyasa başarısızlığı olmaktan uzaklaştırılabileceğini ifade etmiştir. (Cüneyt Yenal Kesbiç, Ercan Baldemir, Mustafa İnci, “Dışsallıkların Ekonomi Üzerindeki Etkileri ve İçselleştirilmesine İlişkin Teorik Yaklaşımlar-Çözüm Önerileri: Yatağan Termik Santrali Analizi”, Küresel Kriz Sonrasında Ekonominin Yeniden Yapılanması Sempozyumu, 2010, s.127.)

⁵⁵Kaldor-Hicks yaklaşımı (tazmin ilkesi), dışsal maliyete maruz kalanların ettiği zararı, dışsal fayda sağlamların faydalarından tazmin edilmesine dayanmaktadır. Bu durumda tazminat, fayda sağlayanların faydalarından az ise toplumda refah sağlanmış demektir. (Nadir Eroğlu, “Jhon R. Hick’sin Refah Ekonomisine Katkıları”, **T.C. Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 19, Sayı 1, Yıl 2004, s. 150.)

⁵⁶Scitovsky yaklaşımı, Kaldor-Hicks yaklaşımına bir alternatif olarak ortaya atılmıştır. İki refah sınırının kesişmesi durumunda hangi noktanın tercih edileceği ile ilgili ortaya çıkan çelişkiyi gidermek için, Scitovsky a) bir noktadan diğerine geçerken Hicks-Kaldor testinin uygulanması, b) fakat yeni durumdan ilk noktaya geri dönüşünün Hicks-Kaldor kriterini başaramaması gibi bir “ikili kriter” (doubled-edged criterion) önermiştir. Bu durum Scitovsky kriteri (testi) olarak da anılır. (Kesbiç, Baldemir ve İnci, s.131.)

⁵⁷Aktan, Piyasa Başarısızlığı... s.16.

endüstrilerde doğal tekel durumu ortaya çıkmaktadır. Bu durumda kaynak dağılımında etkinliği bozarak ekonomiyi sosyal optimumdan uzaklaştırmaktadır.⁵⁸

Kamusal Mallar: Kamusal mal ile Özel mal ayrımını ilk kez yapan Samuelson, 1954 yılında yazdığı, “Kamu Harcamalarının Saf Teorisi”nde kamusal mal ile özel malı tüketim ilişkisi ile ayırmış ve kamu mallarında herhangi bir bireyin tüketiminin diğerini etkilemediğini açıklayarak malın bölünmezliğini ifade ederek yalnız bu durumda elde edilecek faydanın aynı olmadığına değinmiştir.⁵⁹

Ancak Samuelson’un 1954’te yapmış olduğu bu tanımların yetersiz olduğu görülmüştür. Çünkü Samuelson kamu malı ve özel mal ayrımını yaparken bölünebilirlik ya da bölünmezlik özelliklerine bakarak yapmıştır. Fakat bu malların arasındaki fark yalnızca bu değildir.⁶⁰ Kamu mallarının bölünmezlik özelliği yanında dışlanamama, pazarlanamama, ortak tüketim ve dışsallık özellikleri de vardır. Tüm bu özelliklerinden dolayı kamusal mallar piyasa ekonomisi tarafından etkin bir şekilde üretilmemektedir. Bu mallar piyasa tarafından üretildiğinde ya hiç üretilmemeleri ya da aşırı üretimin görülmesi söz konusu olacaktır. Bu durum bireylerin dışsallıkların farkında olup olmamasıyla ilişkilendirilir. Eğer bireyler dışsallığın farkında değillerse her bireyin ayrı ayrı talebi olacak ve bu piyasada aşırı üretim sağlayacaktır. Çünkü kamu malının toplam miktarı her bireyin taleplerinin toplamından oluşur. Ancak bireyler dışsallığın farkında ise, bir birey diğer bireyin talebinden faydalanmak (free-rider) isteyeceği için kendi talebini gizleyecektir. Böylelikle de piyasada üretim gerçekleşmeyecektir. Bahsedilen iki durum da piyasada sosyal etkinsizlik sağlayacaktır. Bu sebeplerden dolayı da pareto optimumun sağlanabilmesi için bu malların üretiminin devlet tarafından yapılması gerekmektedir.⁶¹

Gelir Dağılımında Eşitsizlik: Bir ekonomide üretilen maddi ürünlerin toplamı milli geliri oluştururken bu ürünlerin dağılması da gelir dağılımını ifade etmektedir.⁶² Piyasa pareto etkin durumda olsa bile, gelir dağılımında adaletsizlikler meydana gelebilmektedir. Piyasada gelir dağılımının adaletsiz olması, piyasa ekonomisinin başlayışında mevcut olan servet dağılımının eşit olmamasından kaynaklanmaktadır. Bir bireyin doğarken zengin doğması, daha iyi eğitim alması onu piyasa sürecinde

⁵⁸ Çelebi s.47.

⁵⁹Zeliha Göker, “Kamusal Mallar Tanımında Farklı Görüşler”, **Maliye Dergisi**, Sayı 155, 2008, s.109.

⁶⁰Dilek Dileyici, Tarık Vural, ”Kamusal Mallar Teorisinde Yeni Gelişmeler”, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları**, 2005. s.37.

⁶¹Çelebi, s.50.

⁶²Korkut Boratav, **100 Soruda Gelir Dağılımı**, 4. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997, s.9.

avantajlı hale getirir ve milli gelirden daha fazla pay almasını sağlar. Bu durumun düzeltilmesi için de devletin piyasaya müdahale etmesi gerekir.⁶³

Kaynak Kullanımında ve Kaynak Dağılımında Etkinsizlik: Kaynak kullanımında etkinlik, üretim kaynaklarının hangi oranda israf edilmeden kullanıldığını ifade ederken kaynak dağılımındaki etkinlik ise üretim faktörlerinin hizmet sunum alanlarına ne ölçüde adil dağıldığını ifade etmektedir.⁶⁴

Bir ekonomide kaynak kullanımda etkinlik sağlanabilmesi için üretimde, tüketimde ve üretim ve tüketimde ortak etkinliğin sağlanması gerekmektedir. Eğer bu üçü sağlanıyorsa piyasa ekonomisinde pareto optimali gerçekleşmiş olur. Ancak yukarıda saymış olduğumuz piyasa başarısızlığı sebeplerinden dolayı bu pareto optimalinden sapmalar meydana gelmektedir. Bu sapmalar da piyasa ekonomisinde kamu ekonomisini oluşturur ve bu iki ekonomi arasında kaynakların etkin kullanımının sağlanması gereklidir ki devletin temel fonksiyonlarından biri de budur. Bu noktada devlet ekonomi politikası araçlarını kullanarak bu optimumu sağlamaya çalışmaktadır. Kaynak dağılımına gelecek olursak eğer, piyasa ekonomisinin bulunduğu ekonomide kaynaklar etkin bir şekilde dağılmamış olabilmektedir. Üretim faktörleri ülkenin belli bir coğrafyasında yoğunlaşmış olabilmektedir. Bu durumda da devlet maliye politikası araçları kullanarak bu yoğunlaşmayı etkin bir şekilde ülke geneline yaymak için teşvik edici uygulamalarda bulunmaktadır.⁶⁵

1.2.2.2. Kamu Ekonomisinin Başarısızlığı

Kamu ekonomisi çeşitli sebeplerle başarısız olabilmektedir. Bizler bu başarısızlık sebeplerini oy maksimizasyonundan kaynaklanan başarısızlıklar, devletin aşırı büyümesinden kaynaklanan başarısızlıklar, politik rekabetin sağlanamamasından kaynaklanan başarısızlıklar ve siyasal sürecin talep yönünden kaynaklanan başarısızlıklar olmak üzere dört grupta incelemekteyiz.

Oy Maksimizasyonundan Kaynaklanan Başarısızlıklar: Temsili demokrasilerde kamu ekonomisinde hangi mal ve hizmetin üretileceği kararını siyasal iktidar vermektedir. Ancak kamu tercihi teorisi ilkelerinde de bahsettiğimiz gibi ister

⁶³Çelebi, s.55.

⁶⁴Coşkun Can Aktan, Özlem Özkıvrak, “Devlet Mi? Piyasa Mı? Kamu Ekonomisi Ve Piyasa Ekonomisinin Etkinlik Yönünden Karşılaştırılması”, **Kamu Ekonomisi Ve Kamu Politikası**, (Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İsmail Y. Vural), S.136.

⁶⁵Aktan, Piyasa Başarısızlığının... ss.26-27.

siyasi partiler olsun ister bireyler olsun tüm siyasal karar olma sürecindeki unsurlar *foyda maksimizasyonu* ile hareket etmektedirler. Bu noktada karar verme hakkına sahip iktidarın faydası, oy maksimizasyonu olduğu için “toplum için hangi mal ve hizmet daha adaletli ve faydalı?” demek yerine “hangi mal ve hizmeti ürettiğimde daha çok oy alırım?” demektir. Hal böyle olunca da ya kendi oy tabanının istediğı harcamaya yapar ya da çıkar ve baskı gruplarının istediğı harcamaya yapar.⁶⁶

Yukarıda bahsedilen bu oy maksimizasyonu davranışı “*Hizmet Kayırmacılığının*” açıklanmasına da yardımcı olmaktadır. İktidara gelen parti, kaynakları kendi seçmenlerinin bulunduğı bölgeye aktaracaktır. Aynı zamanda seçmenlerin kısa vadeli düşünce alışkanlıklarını bilen politikacı, bu yatırımları seçim öncesi yapacaktır. Her ne kadar bölge halkının ihtiyaçlarının karşılanacağı düşünülse de bu durum kamu kaynaklarının belirli bölgelerde yoğunlaşmasına, kaynakların etkinsiz kullanımına, gereksiz yatırımların oluşmasına sebep olacaktır.⁶⁷

Yaptığı harcamalara göre oy maksimizasyonuna ulaşmaya çalışan iktidarın bir diğ er politikası da “*Politik Miyopluk*” denilen kısa vadede olumlu sonuç alıp, uzun vadedeki maliyetleri göz ardı ettiğı harcamalardır. Bir harcamada kısa vadede olumlu sonuç alabilip gelecek seçimlerde oyunu arttırabilecekse, ancak bu harcama uzun vadede halka maliyet yüklüyorsa yine de iktidar partisi oy maksimizasyonu uğruna bu harcamayı yapabilmektedir.⁶⁸

Yukarıda bahsedilen, siyasal iktidarın tüm bu fayda maksimizasyonu davranışları kamu ekonomisini başarısızlığa sürükleyen sebeplerden biridir.

Devletin Aşırı Büyümesinden Kaynaklanan Başarısızlıklar (Leviathan Devlet): Devletin büyümesi yalnızca bir sebebe bağı lı olarak meydana gelmemektedir. Birçok faktör devletin büyümesini etkilemektedir. Bunlar: Ekonomik, mali, siyasal ve sosyal faktörlerdir. Bu faktörlerin etkisiyle kamu sektörü büyümekte ve devamında da sorunlar getirmektedir. Bu sorunlardan biri de “*negatif ölçek ekonomileridir.*”⁶⁹

Piyasa ekonomisinde de görüldüğü üzere bir kurum ya da kuruluşun maliyetlerini azaltarak sürekli büyüme göstermesi bir süreden sonra fayda yerine

⁶⁶James M. Buchanan, “The Achievement and-the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in offering Bases For Constructive Reform”, (Çev. Coşkun Can Aktan), **Anayasal İktisat**, (Ed. Coşkun Can Aktan), ss.131-133.

⁶⁷Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, “Devlet Niçin Başarısız? Kamu Ekonomisindeki Etkinsizliklerin Kaynakları”, **En Az Devlet En İyi Devlet**, (Ed. Coşkun Can Aktan), Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya, 2006, s.20.

⁶⁸Coşkun Can Aktan, “Devlerin Başarısızlığı Anatomisi”, **En Az Devlet En İyi Devlet** (Ed. Coşkun Can Aktan), Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya, 2006, ss. 5-6.

⁶⁹Aktan, Devletin Büyümesi... s.108.

zarara dönüşmektedir. Kamu ekonomisinde de aynı durum geçerlidir. Devletin sürekli büyümesi, bir müddet sonra toplumun zararına olacaktır.⁷⁰ Buna örnek olarak Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)'ni gösterebilmekteyiz. Özel kesimin üreteceği ürünleri kamu kesimi KİT'ler ile üstlenerek üretir. Ancak özel kesimin gösterdiği karlılığı ve verimliliği kamu kesimi gösteremediği için KİT'lerin zararı genel bütçeden karşılanır ve bu maliyetler topluma yüklenir. Aynı zamanda bahsettiğimiz verimliliğin olmaması sıkı bir denetimin olmamasından kaynaklanır. Kamu kurumlarında kar maksimizasyonu yerine oy maksimizasyonu ya da kolluk kollama durumu mevcut olmasından dolayı politik yozlaşma meydana gelebilmektedir. Bu sebeplerle KİT'lerde meydana gelen israf, yağmacılık, rüşvet ve zimmet gibi olaylar devleti başarısızlığa sürükleyen olaylardır.⁷¹

Bunun yanında büyüme sonucunda “*bürokratik etkinsizlik*” de ortaya çıkmaktadır. Bürokraside meydana gelen istihdam edilen memurların artışı aşırı istihdam ve etkinsizlikle sonuçlanacaktır. Çünkü memur sayısının artması verimliliği düşürecek ve aynı zamanda kırtasiyeciliği de arttıracaktır. Kamu Tercihi Teorisi ilkelerinde bahsettiğimiz fayda maksimizasyonunda bürokratların faydaları için bütçe maksimizasyonu talebi, bütçe kaynaklarının etkinsiz kullanımı ve verimsiz üretim faaliyetleri sebebiyle “*kamuda kaynak israfı*” na neden olabilmektedirler.⁷²

Politik Rekabetin Sağlanamamasından Kaynaklanan Başarısızlıklar: Siyasal süreçte var olan partiler, siyasal katılımın sağlaması ve her grubun tercihlerini belirtebilmeleri için birbirleriyle rekabet içerisinde olmalıdırlar. Ancak politikada bazı grupları temsil edecek siyasal partiler oluşturulmıyor, oluşturulmasında engeller çıkarılıyorsa o politikada rekabet sağlanamıyor demektir. Aynı zamanda seçim sonrası genellikle ortanca seçmen tercihlerine yönelen iktidar diğer seçmenlerin tercihlerini ortaya koyamamaktadır. Bu durumda, politik rekabetin sağlanması gerekmektedir ancak bu rekabet tüm seçmenlerin tercihlerini siyasal sürece yansıtmak için yeterli olmamaktadır.⁷³

Siyasal Sürecin Talep Yönünden Kaynaklanan Başarısızlıklar: Devletin başarısızlığına sebep olanlar yalnızca devlet faaliyetleriyle kısıtlı değildir. Piyasa

⁷⁰Coşkun Can Aktan, “Devletin Büyümesi ve Devlerin Başarısızlığı Anatomisi”, **Anayasal İktisat**, (Ed Coşkun Can Aktan), ss. 104-105.

⁷¹Kemal Çelebi, Mustafa Miynat, Serkan Cura, “**KİT’ler ve Özelleştirme**”, Emek Matbaası, Manisa, 2013. ss.47-57.

⁷²Mehmet Cahit Güran, “Kamusal Başarısızlığın Nedenleri ve Sonuçları”, **En Az Devlet En İyi Devlet**, ss.230-242.

⁷³Aktan, Dileyici, Piyasa Başarısızlığı... s.107.

ekonomisini nasıl etkiliyorsa, seçmenler davranışlarıyla kamu ekonomisini de etkilemektedirler. Bu etkilerden biri “*seçmenin eksik bilgiye sahip olması*” dır. Seçmenin eksik bilgisinin birçok sebebi olmaktadır. Bu bilgisizliğin sebeplerini, ilgi edinmenin maliyetinden dolayı seçmenin bilgi edinmekten kaçınması, eğitim seviyesinin düşüklüğü, bilgiye ulaşım yollarının eksikliği, kendi oyuyla hiçbir şeyi değiştiremeyeceği düşüncesiyle siyasal sürece ilgi duymaması şeklinde sıralayabilmekteyiz. Tüm bunların sonucunda da iktidar istediği gibi karar alma aşamasında daha rahat davranır ve seçmen de bu kamusal faaliyetleri değerlendiremez bu durumda da baskı ve çıkar grupları eksik bilgiye sahip seçmenleri kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirebilir ve bu yönlendirme de kaynak tahsisinde etkinliğin azalmasıyla sonuçlanır.⁷⁴

Yukarı da saydığımız seçmenin bilgi eksikliğinin sebeplerinden biri de “*seçmenin ilgisizliği*” idi. Bu ilgisizliğe, seçmenin seçim sürecine olan inançsızlığı, eğitim düzeyinin düşüklüğü ya da kişisel sebeplerle siyasal süreç ile ilgilenmemesi sebep olabilmektedir. Bu durumda da karar alma sürecine yalnızca siyasete ilgi duyan grupların tercihlerinin yansımalarıyla, demokratik sistem işlenemez ve bu noktada devlet demokratik yapısını işletmekte başarısız olur. İlgisizliğin yanında seçmen oylama maliyetinden ve bedavacılıktan dolayı da seçimde tercihlerini yansıtmayabilmektedir.⁷⁵ Seçmenin ilgisizliği “*bedavacılık*” sorununu oluşturur, çünkü seçmen bilir ki tercihini söylese de söylemese de kamu hizmetinden faydalanabilecektir.⁷⁶

Devletin başarısızlığından biri olarak saydığımız politik miyopluk, siyasal sürecin talep yönünde karşımıza “*seçmenin politik miyopluğu*” olarak çıkmaktadır. Her iki durumda fayda maksimizasyonu sebebiyle meydana gelir. Seçmen kısa vadede kendine yararlı gördüğü harcamaları tercih ederek uzun vadede üzerine yüklenecek maliyeti göz ardı etmektedir. Etkinsizliğe sebep olsalar bile politik süreç içerisinde uygulama bu tür harcamalara yöneliktir.⁷⁷

Devleti başarısızlığa uğratan talep yönünden etkilerde son olarak “*rant kollama*” faaliyetlerinden bahsedebiliriz. Gerçek rant üretim faktörü olan kaynağın

⁷⁴Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, “Siyasal Süreçte Enformasyon Sorunları ve Demokrasinin Başarısızlığı”, **Modern Politik İktisat Kamu Tercih**, (Ed. C. Can AKTAN, Dilek DİLEYİCİ), Şubat, 2007, ss. 95-102.

⁷⁵Dileyici, Aktan, Piyasa Başarısızlığı... s.114.

⁷⁶Dileyici, Aktan, Piyasa Başarısızlığı... s. 116.

⁷⁷Dileyici, Aktan, Piyasa Başarısızlığı... s. 115.

getirisi olarak tanımlanmaktadır. Bir de devletin ekonomik faaliyetlere düzenlemeler ya da sınırlamalar getirdiği ya da bizzat kendi sunduğu suni rant vardır. Rant kollama da çıkar ve baskı gruplarının devletin sağladığı bu rantı (suni rant) elde etmek için giriştiği faaliyetlerin ismidir.⁷⁸ Devletin ve çıkar gruplarının katıldığı bu rant kollama sistemi kaynakların etkin kullanımı etkileyerek başarısızlığa sebep olur.

Yukarıda açıkladığımız piyasa ekonomisinin ve kamu ekonomisinin başarısızlıklarını aşağıdaki tabloda daha net olarak görebilmekteyiz.

Tablo 1: Piyasa Başarısızlıkları İle Devletin Başarısızlıkları

PIYASA BAŞARISIZLIKLARI	DEVLETİN BAŞARISIZLIKLARI
(i) Piyasada tam rekabetin geçerli olmaması (ii) Dışsal ekonomiler (iii) Ölçek ekonomileri(içsel-eksi ekonomiler) (iv) Kaynak dağılımında etkinsizlik (v) Özel gelir ve servet dağılımındaki adaletsizlik ve bunun sonucunda gelir ve servetin toplum faydasına kullanılmaması(israf ve savurganlık)	(i) Politikada tam rekabetin geçerli olmaması (ii) Politik dışsal ekonomiler (iii) Politikada negatif ölçek ekonomileri (iv) Kaynak dağılımında etkinsizlik (v) Devlet harcamalarındaki israf ve savurganlık

Kaynak: Aktan, Devletin Büyümesi... s.119.

Tabloda da görüleceği üzere piyasa ile devlet başarısızlığı arasında büyük oranda bir benzerlik vardır. Devletin başarısızlığı teorisi ile devlete olan bakış açısı değişmiş ve devletin her şeyi çözemeyeceği hatta bazı sebeplerin ortaya çıkmasına sebep olacağı belirtilmiştir. Bu konu üzerine Gordon Tullock'un “*Devlet bazı sorunların çözümü bazı sorunların ise bizihi kaynağıdır*” sözü anlam kazanmaktadır.⁷⁹

⁷⁸Coşkun Can Aktan, “Rant Kollama”, **Modern Politik İktisat Kamu Tercih**, (Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici), 2007, s.233.

⁷⁹Aktan, Devletin Büyümesi... ss.118-119.

1.3. ANAYASAL İKTİSAT PERSPEKTİFİNDEN ANAYASA TEORİLERİ

Bu anayasa teorileri anayasanın siyasi yönünü ele alan Politik Kurumlar Teorileri ile anayasanın ekonomik yönünü ele alan Anayasaların Ekonomik Teorisi olmak üzereye ikiye ayrılmaktadır.

1.3.1. Politik Kurumlar Teorisi

Politik Kurumlar Teorisi'nin inceleme alanının konusunu politik kurumların anayasal ve yasal bir yapı içerisinde işleyeceği bir çerçeve oluşturmaktadır. Politik kurumlar teorisi içerisinde devletin politik hak, yetki ve sorumlulukları ile bireyin politik hak ve özgürlükleri inceleme konusu yapılmaktadır.⁸⁰ Bu hak, yetki, sorumluluk ve özgürlükler aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo 2: Politik Anayasanın Kapsamı

Devletin Politik Hak, Yetki, Görev ve Sorumlulukları	Bireyin Politik Hak ve Özgürlükleri
(i) Devletin Politik Hak ve Yetkileri - Yasa yapma hak ve yetkisi (ii) Devletin Politik Görev ve Sorumlulukları - Toplumsal barış ve huzurun sağlanması - Adaletin sağlanması - İç güvenliğin sağlanması - Dış güvenliğin sağlanması	- Kişi dokunulmazlığı hakkı ve özgürlüğü - Mal dokunulmazlığı hakkı ve özgürlüğü - Konut dokunulmazlığı hakkı ve özgürlüğü - Özel hayatın dokunulmazlığı hakkı ve özgürlüğü - Seçme ve seçilme hakkı ve özgürlüğü - Haberleşme, seyahat, ikamet, çalışma hakkı, din ve vicdan, düşünce ve basın özgürlüğü Vb....

Kaynak: Aktan, Kamu Tercihi... s.21.

Tabloda da görüldüğü gibi politik anayasa, devletin politik hak, yetki ve sorumlulukları olan yasa yapma hak ve yetkisi, toplumsal barış ve huzurun, adaletin, iç ve dış güvenliğin sağlanması ile bireylerin hak ve özgürlükleri olan kişi, mal, konut

⁸⁰Coşkun Can Aktan, “İktisat Okulları Perspektifinden Kurallara Dayalı Ekonomi Politikası Yönetimi”, **Kurumsal Maliye Politikası**, s.92.

ve özel hayatın dokunulmazlığına, seçme ve seçilme, haberleşme, seyahat, ikamet, çalışma, din ve vicdan, düşünce ve basın özgürlüğüne dayanmaktadır.

Geleneksel anayasalar hep politik anayasa üzerine oluşturulmuştur. Ekonomik hak ve yetkilere ise bazen üstü kapalı bazen ise politik anayasa içerisinde kısaca ele alınmıştır.⁸¹ Ancak gelişen Anayasal İktisat anlayışıyla ekonomik alanda çeşitli kuralların olduğu ekonomik bir anayasa da oluşturulabilmektedir. Çalışmamızın devamında da bahsedilen ekonomik anayasalar açıklanarak devam edilmiştir.

1.3.2. Anayasaların Ekonomik Teorisi

Bu teoride devletin ekonomik hak, yetki, görev ve sorumlulukları ile bireylerin ekonomik hak ve özgürlükleri inceleme konusu yapılmaktadır.⁸² Ekonomik anayasanın temel amacı ise mali ve parasal disiplini sağlayarak hükümetlerin popülist politikalar uygulamalarını engellemek ve devletin sınırlandırılması ile bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerini güvence altına almaktır.⁸³

⁸¹Aktan, İktisat Okulları... s.93.

⁸²Aktan, Kamu Tercihi... s.18.

⁸³Rıdvan Karluk, "Türkiye'de Ekonomik Anayasa ve Üç Önemli Konu", **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2, s.73.

Tablo 3: Ekonomik Anayasanın Kapsamı

Devletin Ekonomik Hak, Yetki ve Sorumlulukları	Bireyin Ekonomik Hak ve Özgürlükleri
(i) Devletin Ekonomik Hak ve Yetkileri - Bütçe yapma hak ve yetkisi - Vergileme hakkı yetkisi - Para yaratma hakkı ve yetkisi - Borçlanma hakkı ve yetkisi (ii) Devletin Ekonomik Görev ve Sorumlulukları - Kamusal malların arz edilmesi - Dışsal ekonomiler ve dışsal eksi ekonomilerin düzenlenmesi - İçsel ekonomilerin söz konusu olduğu üretim faaliyetlerinde düzenleme yapılması - Rekabetçi piyasaların düzenlenmesi ve teşviki - Ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması - Kaynak kullanımında ve kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması - Adil bir gelir ve servet dağılımının temini - Ödemeler bilançosunda denklik sağlanması ve uluslararası ekonomik ilişkilerin düzenlenmesi - Ekonomik istikrarın sağlanması - İşçi sağlığının korunması Vb....	- Sosyal güvenlik hakkı - Sağlıklı yaşam hakkı - Eğitim ve öğrenim hakkı - Gelir dağılımının iyileştirilmesi hakkı - Tekellerden korunmayı isteme hakkı - Dışsal eksi ekonomilerin ortadan kaldırılmasını isteme hakkı - Mülkiyet ve miras hakkı ve özgürlüğü - Tercih özgürlüğü - Çalışma hakkı ve özgürlüğü - Gelir ve mal varlığını kullanma özgürlüğü Vb....

Kaynak: Aktan, Kamu Tercihi... s.19.

Tabloda da görüldüğü üzere ekonomik anayasa genel itibari ile devletin hak ve yetkileri olan bütçe yapma, vergileme, para yaratma ve borçlanma hakkı üzerine yapılabilecek kısıtlamalardan oluşmaktadır. Bireylerin hak ve özgürlükleri ancak bu kısıtlamalar ile mümkündür. İşte Anayasal İktisadın asıl inceleme konusu devletin bu hak ve yetkileri nasıl kullanacağı, nasıl kullanması gerektiği ve bunların sınırlamaların

nasıl olacağıdır.⁸⁴ Bu durumu daha detaylı bir şekilde “Ekonomik Anayasa Oluşturulması” başlığı altında incelemekteyiz.

1.4. EKONOMİK ANAYASA OLUŞTURULMASI

Anayasal İktisatçılara göre anayasalar genel itibariyle temel hak ve özgürlüklere göre hazırlanmış ve ekonomik haklarla ilgilenilmemiştir. Ancak anayasal iktisatçılar ekonomik hakların da temel hak ve özgürlükler kadar önemli olduğunu ve bireyin ekonomik haklarının ihlal edilmemesi için temel ekonomik konularda siyasal iktidarın görev ve yetkilerinin anayasalarda açıkça belirtilmesi gerektiğini savunmaktadırlar.⁸⁵ Bu sınırlamaların olmadığı takdirde de devletin giderek büyüyeceğini ve büyüyen devletin sonucu olarak da iktisadi ve politik yapının giderek yozlaşacağını belirtmektedirler.⁸⁶

Bu sınırlamalar vergi alma, borçlanma, para arzı, dış ticaret, gelir dağılımı gibi birçok durumda olabilmektedir. Aşağıdaki tabloda oluşturulmasının gerekliliği savunulan anayasalar net bir şekilde görülmektedir.

⁸⁴ Aktan, Kamu Tercihi... s.18.

⁸⁵ Mahmut Masca ve Ozan Bahar, **İktisadi Düşünce Tarihi**, Baskı 1, Lisans Yayıncılık, İstanbul, 2012, ss.371-372.

⁸⁶ Uzun, s.238.

Tablo 4: Ekonomik Anayasanın Genel Çerçevesi

Mali Anayasa	• Kamusal mallar anayasası • Kamusal harcamalar anayasası • Kamusal gelirler anayasası • Vergiler anayasası • Borçlanma anayasası • Denk bütçe anayasası • Mali federalizm anayasası
Parasal Anayasa	• Para sistemine ilişkin anayasal normlar • Para arzının ne şekilde artırılacağına ilişkin anayasal normlar
Dış Ticaret Anayasası	• Uluslararası ekonomik ilişkilere ilişkin anayasal normlar • Koruyucu ve serbest dış ticaret politikalarına ilişkin anayasal normlar • Döviz kuru sistemlerinin belirlenmesi
Yasal-Kurumsal Serbestleşme ve Rekabet Anayasası	• Devletin ekonomiye direkt kontrol ve müdahalelerinin kaldırılması • Ekonomide rekabeti teşvik edici kural ve kurumların oluşturulması • Yıkıcı ve haksız rekabeti yasaklayacak ve cezalandıracak normların belirlenmesi
Gelir Dağılım Anayasası	• Gelir ve servet dağılımının iyileştirilmesine ilişkin anayasal normlar
Sosyal Güvenlik Anayasası	• Sosyal Güvenlik sistemine ilişkin anayasal normlar

Kaynak: Aktan, Kamu Tercihi... s.21.

Görüldüğü gibi ekonomik anayasa mali anayasa, parasal anayasa, dış ticaret anayasası, Yasal-kurumsal serbestleşme ve rekabet anayasası, gelir dağılım anayasası ve sosyal güvenlik anayasası olmak üzere altı anayasa çerçevesinde oluşturulmaktadır.

Konumuz gereği mali anayasa dışındaki anayasalara kısaca değinilecek ikinci bölümde ise mali anayasa daha kapsamlı bir şekilde açıklanacaktır.

1.4.1. Parasal Anayasa

Parasal anayasa geniş anlamda bir parasal sisteme ilişkin kural ve kurumlar bütünü olarak yeni bir parasal rejim oluşturmaya yöneliktir. Dar anlamda ise, devletin para basma hakkı ve yetkisini anayasal bir düzen içerisinde belirleyerek hangi kurallar çerçevesinde para arzını artırabileceğini ortaya koyan kuralları ifade etmektedir.⁸⁷

Anayasal iktisatçılar tarih boyunca devletin, ona verilen hak ve yetkilerini suiistimal ettiğini savunmuşlardır. Bu durum devletin parayı yönetmesindeki hak ve yetkileri için de geçerlidir. Böylelikle, olabilecek bir parasal anayasa bu suiistimali önleyebilecek kuralları içermelidir.⁸⁸ Parasal anayasanın sahip olması gereken temel özellikler şu şekilde sıralanabilmektedir: Hükümetlerin parasal alandaki yetkilerini sınırlaması, parasal otoriteye bu çerçeve içerisinde para politikası stratejilerini kendilerinin belirlemesine izin vermesi, geniş bir halk kitlesi tarafından anlaşılabilir ve basit olması ve para politikalarının tutarlılığını ve öngörülebilirliğini sağlaması. Parasal anayasayı savunanlara göre de bu kurallar, para konusundaki kararlarıyla para piyasasını olumsuz etkileyen siyasal iktidara bağımlılığı ortadan kaldıracak ve sınırlamalara tabii olmayan geniş yetkilere sahip olan devletin neden olduğu ekonomik dalgalanmalar önemli ölçüde azalacaktır.⁸⁹

1.4.2. Dış Ticaret Anayasası

Ekonomik anayasa yalnızca kapalı ekonomideki kuralları değil aynı zamanda açık ekonomide devletin diğer devletlerle olan ilişkilerini de içermektedir. Böylelikle dış ticaret anayasası ile uluslararası ticaretin sınırları çizilir. Bu sınırlarla ödemeler bilançosunda denge sağlanmaya çalışılır. Bu dengeyi sağlamak için de serbest dış ticaret teorileri ve korumacı dış ticaret teorileri ortaya atılmıştır. Dış ticaret anayasası genel itibari ile dış ticarete ne ölçüde yer verilmesi gerektiğini, serbest dış ticareti

⁸⁷Dilek Dileyici, Coşkun Can Aktan, “Parasal Düzen ve Parasal Anayasa”, **Anayasal İktisat Perspektifinden Para ve Maliye Politikaları**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2005, ss.16-17.

⁸⁸Hasan Atılğan, “Parasal Anayasa”, **Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 1, No 1, 2009, s.12.

⁸⁹ Dileyici, Aktan, Parasal Düzen... ss.19-20

kolaylaştıracak önlemlerin ne ölçüde olacağını, yerli sanayilerin dış rekabetten korunup korunmayacağını ve hangi döviz kuru rejiminin (serbest/sabit) uygulanacağını içerir.⁹⁰

1.4.3. Yasal-Kurumsal Serbestleşme ve Rekabet Anayasası

Anayasal iktisatçılar devletin ekonomiye direkt müdahalelerinin en az olması gerektiğini ve devletin görevinin “oyunun kurallarını” anayasal düzeyde belirlemek olduğunu savunmuşlardır. Bu kurallar piyasa ekonomisinde rekabetin gerçekleşmesini sağlayacak kurallar olmalıdır ve anayasal iktisatçılara göre rekabeti sağlayacak politikalardan biri de yasal kurumsal serbestleşme politikasıdır. Ekonomiye olan direkt müdahale yasal-kurumsal serbestleşme ile kaldırılmış olmaktadır.⁹¹

1.4.4. Gelir Dağılımı ve Sosyal Güvenlik Anayasası

Devlet gelir dağılımını dolaylı(hizmet üretimi ve dağıtımı) ya da dolaysız(vergileme, transfer ödemeleri) yöntemlerle yeniden dağıtabilmektedir. Anayasal iktisatçılar, devletin adil bir dağıtım yapabilmesi ve politik yozlaşmanın engellenmesi için gelir dağılımı ile ilgili kuralların anayasal düzeyde belirlenmesi gerektiğini savunur.⁹²

Son yıllarda devletin sosyal alandaki görev ve yetkilerinin sınırlandırılması ayrıca sosyal güvenlik alanından çekilmesi ve hizmetleri özel kesime devretmesi gerektiği düşüncesi kabul görmeye başlamıştır. Anayasal iktisatçılar, siyasal iktidarın sosyal güvenlik sistemi sürekli olarak politikleştirmesini önlemek için sosyal güvenliğe ilişkin anayasal düzenlemelerin yapılması gerektiğini savunmaktadır.⁹³

⁹⁰Aktan, Kamu Tercihi... s.23-24.

⁹¹Aktan, Kamu Tercihi... s.24.

⁹²Masca, Bahar, ss.375-376.

⁹³Masca, Bahar, s. 376.

1.5. KAMU TERCİHİ TEORİSİNE VE ANAYASAL İKTİSADA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

Kamu Tercihi Teorisinin metodolojik birey, politik mübadele ve homo economis ilkeleri eleştirilmiştir. Bu eleştirilere göre öncelikle bireylerin kendi çıkarları peşinde koşmasına ve politikacılar da bir birey olduğu için kendi çıkarlarına göre hareket edeceği düşüncesine karşı çıkmıştır. Bu konu için politikanın toplumsal bir olay olduğunu ve politikacıların da toplumsal huzuru sağlamak amacı ile toplumsal çıkarları gözeteceğini öne sürmektedirler. Aynı zamanda politikanın bir alış-veriş konu olamayacağını bu alış-verişin piyasada mallar üzerinden yapılacağını ve piyasa mübadelesinin de tamamen çıkarıcılığa ve bencilliğe dayanamayacağını ifade etmektedir. Metodolojik bireyciliğe karşı da bireyin değil de toplumun ele alınması gerektiğini savunmaktadır.⁹⁴

Devletin sınırlandırılması gerektiğini savunan Anayasal İktisat için ise tahmin edilemeyen olaylar için ve ekonomik sorunların giderilmesi için iktidarın iradi kararları ile ekonomiye müdahale etmekte serbest olması gerektiğini, kamu hizmetlerini arttırması ve her yeni gelen iktidarın kendi politikasını uygulamasını aksi halde aralarında fark bulunamayacağını ifade etmektedir. Aynı zamanda seçimle başa gelen iktidarın maliye ve para politikasını kullanmasının gayet doğal olduğu ve iktidarın bütçeyi kullanarak ekonomide ayarlamalar yapabileceği ve tam istihdamı sağlayabileceği savunulur.⁹⁵

Tüm bunların dışında Anayasal İktisat Teorisi farklı görüşlere sahip olanlar tarafından da farklı bakışlarda eleştirilmiştir. Bu görüşlerin başında muhafazalar gelmektedir, yeniliklere karşı olan muhafazakarlar, bu reformların gereksiz olduğunu ve bir yarar sağlamayacağını savunurlar.⁹⁶ Anti-Rasyonalistler, Anayasal İktisadın yapıcı rasyonalizm ilkesini eleştirerek kuralların doğal süreçte kendiliğinden oluşması gerektiğini savunmuşlardır. Geleneksel Anayasacılar olarak niteleyebileceğimiz anayasa hukukçuları ise, anayasanın siyasi özellikte olması gerektiğini düşündüklerinden ekonomik konuların anayasada var olmasına şüphe ile yaklaşabilmektedirler. Çoğunluk anlayışını kabul edenler ise çoğunluğun seçtiği insanları sınırlandırılmasının yanlış olduğunu savunurken politikacılar da elbette kendi

⁹⁴ Coşkun Can Aktan, Yeni İktisat... ss. 110-111.

⁹⁵ Aktan, Dileyici, Özen, ss. 63-64.

⁹⁶ Vural Fuat Savaş, **Anayasal İktisat**, TAKAV Yayınevi, İkinci Baskı, İzmir, 1993, s.50.

yetkilerinin sınırlandırılmasına karşı çıkmaktadırlar. Bunların yanında değişmesi gerekenin insan olduğunu savunanlar da vardır. Bu görüşe göre kuralların değişmesi bir şeyi ifade etmemekte bunların yerine iyi eğitilmiş ahlaklı bir insanın yönetime gelmesi toplum düzenini sağlayabilir ve toplum eğitilmedikçe anayasal sınırlamaların bir anlamı yoktur.⁹⁷ Anayasa değişikliği ile çözölmeyen ekonomik sorunların anayasal istikrarı da bozacağı bu sebeple anayasada meydana gelecek sık değişiklikler demokratik sistemi bozabileceği ifade edilir.⁹⁸



⁹⁷ Aktan, Yeni İktisat... s.112-113.

⁹⁸ Savaş, 51.

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ ANAYASA / MALİ KURALLAR

Devletin üstün gücünü sınırlayabilecek temel yapı anayasalardır. Bu sebeple de ancak anayasalarda belirtilen sınırlar ile devletin gücü sınırlanmış olur.⁹⁹ Bu çerçevede Mali anayasa (Fiscal Constitution) da, Anayasal İktisat literatüründe, anayasal sınırlar çerçevesinde devletin harcama, borçlanma ve vergilerime yetkilerini ifade eden bir kavramdır. Borçlanma da devletin vergi dışı bir finansman kaynağı olduğu için bu noktada mali anayasa için kısaca devletin gelir ve harcama yetkilerine ilişkin anayasal kuralları içermektedir.¹⁰⁰

Bu durumda incelenecek olan konu devlete verilen vergileme ve harcama yetkisi ile bu yetkinin nasıl kullanılacağı ve nasıl sınırlandırılacağıdır. Bu da Mali Anayasa ile geleneksel Maliye Teorisi birbirinden ayrılmaktadır. Çünkü Geleneksel Maliyenin devlet anlayışı iyiliksever devlet modeline dayanır. Buna göre devlet vatandaşla “ver oyunu, al dilediğini” ilişkisine dayanmaz, toplumun ihtiyaç duyduğu malları üreterek para basma ve borçlanma gibi olağandışı politikalarda bulunmaz ve bütçeyi denk tutar. Buna karşı Mali Anayasa Teorisi de, devletin vatandaşla “ver oyunu, al dilediğini” ilişkisine dayandığını bu nedenle de harcama ve vergi yetkisinin sınırının olmadığını ve devlet bütçesinin daima açık olduğunu ifade eder. Bu açıklar da ya para basmayla ya da borçlanmayla kapatılır.¹⁰¹

Vergilemede de çok keskin ayrılıklar mevcuttur. Geleneksel Maliye, vergilemede ödeme gücünü, artan oranlı vergi tarifesini, adalet ilkesini, teşvikleri, sınırsız vergileme yetkisini ve esnekliği esas alırken Mali Anayasa için vergilemede fayda yaklaşımı, düz oranlı vergi tarifesini, adalet ilkesinin yanında etkinlik ilkesi, teşviklere karşı tarafsız vergi politikası, sınırlandırılmış vergileme yetkisi ve vergilemede istikrar geçerlidir.¹⁰²

Geleneksel Maliye Teorisi’nin temel amacı vergileme yetkisinin nasıl kullanılacağını inceleyerek vergi yükünün pozitif ve normatif analizini yapmaktır.

⁹⁹Şafak Ertan Çomaklı, “Vergilemenin Tarihsel Açısından Türkiye’deki Anayasal Gelişimi”, **Prof. Dr. Şükrü Kızılot’a Armağan**, Gazi Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayını, Ankara, 2014, s.268.

¹⁰⁰Mustafa Sakal, **Anayasal Bütçe Reformunun Esasları**, Gazi kitabevi, Ankara, 2003, s.56.

¹⁰¹Savaş, s.76-78.

¹⁰²Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici & Ahmet Özen, “Geleneksel Maliye ve Yeni Maliye”, **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, İkinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s.20.

Geleneksel Maliye Teorisi'nin de normatif ve pozitif analizleri için devletin varlığı gerekli ve yeterli iken Mali Anayasa için devletin varlığı yanında bu devletin sahip olduğu yetkileri, vatandaşların özgür iradelerinden kaynaklanan bir uzlaşma, diğer bir deyişle toplumsal sözleşme ile elde edildiği varsayımı esastır.¹⁰³ Çalışmamıza bahsi geçen toplumsal sözleşmede Mali Anayasa Teorisi'ne göre olması gereken kuralları açıklayarak devam edeceğiz.

2.1. ANAYASAL İKTİSAT PERSPEKTİFİNDE MALİ KURALLAR

Büyük buhranın ardından kabul gören Keynezyen anlayış İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletin oldukça büyümesiyle devam etmiştir. Büyüyen devlet beraberinde kamu açıklarını ve mali disiplinsizliği getirmiştir. Devletin başarısızlığını araştıran Kamu Tercihi Teorisi'nin alt dalı olan Anayasal İktisat çerçevesinde geliştirilen Kurallı Maliye Politikaları anlayışı da tüm bu ekonomik problemlerin sebebi olarak İradi Maliye Politikalarını göstermiş ve ekonomide istikrarın ve disiplinin devletin büyümesini maliye politikalarına getirilecek kurallarla engelleyerek sağlanacağını ifade etmektedir.¹⁰⁴ Mali kurallar, federal devletlerin alt birimlerinin özerk olarak kuralları benimseyip uygulamaları, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletlerin bütçe dengesini sağlamaya yönelik kuralları ve Yeni Zelanda'nın tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçmesiyle mali kurallarla belirlenen hedeflerin muhasebe teknikleriyle sağlanmaya çalışılması olarak üç dönemde gelişim göstermiştir.¹⁰⁵

Bahsedilen mali kurallar, bütçe büyüklükleri üzerine getirilecek kısıtlamalar ile bu kısıtlamalara ulaşmak için kullanılan maliye politikaları araçlarının kullanımını sınırlayarak mali disiplini sağlamayı amaçlayan uygulamalardır. Bu kurallarda vergiler, bütçe dengesi ve borçlanma düzeyi öncelikli izlenen maliye politikası araçlarıdır. Bu araçların hangi sınırlar dahilinde kullanılacağı mali kurallar çerçevesinde belirlenerek disipline edilmektedir. Gelişmiş ülkeler bu kuralları ulaştıkları düzeyi korumak için kullanırken, gelişmekte olan ülkeler ise mali disiplini sağlayıp kredibilitelerini arttırmak amacıyla kullanır.¹⁰⁶

¹⁰³Savaş, s.77.

¹⁰⁴Ömer Yalvaç, "Büyüme Ve Bütçe Tahmin Hatalarının Mali Kurallar Üzerindeki Etkisi: Türkiye İncelemesi", Doktora tezi, Ankara, 2015, s.17.

¹⁰⁵ Gül Kayalıdere, "Mali Kural Uygulamaları: Vergi ve Harcama Limitleri", **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt 51, Sayı 589, 2014, s.74.

¹⁰⁶Murat Demir, Mahmut İnan, "Türkiye'de Mali Kural", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 13/2 (2011), ss.28-29.

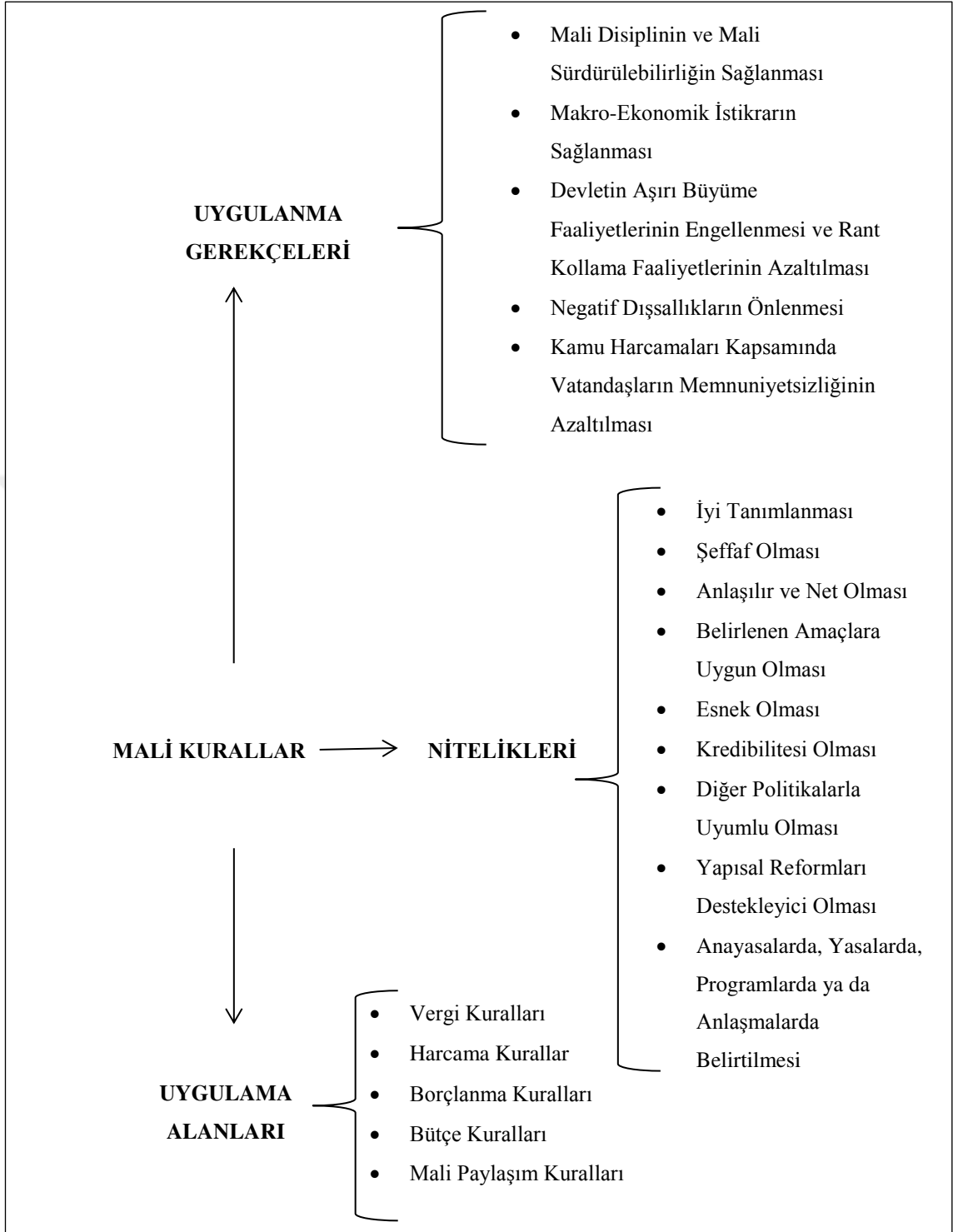
Mali kurallar, anayasada belirlenebileceği gibi bir yasa, hükümet programı/bildirgesi ya da uluslararası bir anlaşma ile de belirlenebilmektedir.¹⁰⁷ Mali kuralların işleyişi, hazırlanışı ve tasarımı her ülkenin farklı ekonomik göstergeler yaşamasından ve kültürlerin farklılığından dolayı değişiklik gösterebilmektedir.

Ancak Mali Kuralların gerekçeleri, nitelikleri ve uygulama alanları olarak genel özelliklerinden bahsedebilmekteyiz. Bu özellikler aşağıda yapmış olduğumuz şemada da görülebilmektedir.



¹⁰⁷Coşkun Can Aktan, “Mali Kurallar”, **Mali Kurallar**, (Ed. Coşkun C. Aktan, Ahmet Kesik. Fatih Kaya), T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara, 2010, s.86.

Şekil 2: Mali Kuralların Özellikleri



Kaynak: Paolo Biraschi, “Searching for the optimal EMU fiscal rule: an ex-post analysis of the SGP reform proposals”, **Working Papers**, ISSN 1972-411X, 2008, s.11. Mali Kuralların Özellikleri şeklinden esinlenilerek tarafımda düzenlenmiştir

Tabloda da görüldüğü üzere mali kuralların uygulama alanları bu uygulamanın hangi nitelikte olacağı ve uygulamanın ardından hangi sonuçların bekleneceği net bir şekilde belirtilmektedir. Bu çalışmanın devamında da mali kuralların bahsettiğimiz özellikleri açıklandıktan sonra dünyadaki ve ülkemizdeki uygulamaları incelenecektir.

2.2. MALİ KURALLARIN GEREKÇELERİ

Mali kuralların uygulanmasının pek çok amacı bulunmaktadır. Bu amaçların temelinde, Kamu Tercihi Teorisi’ni açıklarken anlattığımız politikacıların da kendi çıkarları doğrultusunda hareket ettikleri ve bu doğrultuda yaptığı politikalar ile çıkar sağlayacakları harcamalara ve gelirlere sınır getirebilmektir.¹⁰⁸ Genel olarak mali kuralları kullanmanın gerekçeleri ise mali disiplini sağlamak, makroekonomik istikrarı sağlamak, mali sürdürülebilirlik, hükümetin kredibilitesini arttırmak, siyasi popülizmi engellemek, negatif dışsallıkları azaltmak olarak sayabiliriz.¹⁰⁹ Bunun yanında amaçlar içinde bulunan ekonomik duruma göre de farklılık gösterebilmektedir. Örneğin mali kurallar Japonya’da savaş sonrasında makroekonomik istikrarı sağlama amacıyla kullanılabileceği gibi Avrupa Birliği’nde ise negatif dışsallıkları önlemek amacıyla da kullanılabilir.¹¹⁰ Şimdi bahsettiğimiz bu gerekçeleri kısaca açıklayacağız.

2.2.1. Mali Disiplinin ve Mali Sürdürülebilirliğin Sağlanması

Mali disiplini, kamu maliyesindeki gelirlerin ve giderlerin dengede tutulması olarak ifade edebiliriz. Bu denge olmadığı sürece ne mali istikrar ne de mali sürdürülebilirlikten söz edilebilir.¹¹¹ Bu noktada mali sorumluluk devreye girmektedir. Mali sorumluluk ile harcamaların gelirlere uyum bir şekilde yapılması kastedilmektedir. Bir aile geçimini sağlayabilmek için ve bir özel işletme sürdürülebilir olabilmek için mali sorumluluk ahlakına sahip diyebiliriz. Ancak önce harcamaların sonra da gelirlerin belirlendiği bir devlet yönetiminde mali sorumluluk için aynı şeyi diyememekteyiz. Böyle bir devlet yönetiminde tüm kamu kurumları olabildiğince fazla ödenek almak için uğraşır ve bu ödenekleri tutumlu bir şekilde

¹⁰⁸Niyazi Özker, Mine Biniş, “Mali Kurallar ve Bir Vergi Anayasası Yaklaşımı”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 2009, s.45.

¹⁰⁹Coşkun Can Aktan, “Ekonomik Düzenin Sağlanmasına Yönelik Optimal Mali ve Parasal Kuralların Tasarımı” <http://www.canaktan.org/ekonomi/kurumsal-iktisat/makaleler/optimal-kural.htm>, (12.04.2017).

¹¹⁰Osman Nuri Aras, Mustafa Öztürk, “Constitutional, Economics, Fiscal Policy Rules, and The Case of Turkey”, **International Journal of Social Sciences and Humanity Studies**, Vol 3, No 2, 2011, s.403.

¹¹¹Coşkun Can Aktan, “Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa” **Anayasal İktisat**, s.460.

kullanma gayreti de yoktur. Hal böyle olunca da israf ve savurganlık ile kamu harcamaları artar.¹¹²

Kamu idaresi tarafından harcamaların arttırılması, vergilerin keyfi ve takdiri bir şekilde kullanılması, iç ve dış borçlanma konusunda bir sınırlamanın olmaması da mali disiplinsizliği ortaya çıkarmaktadır. Mali disiplin sağlanmazsa da artan vergi ve borç yükü bir taraftan yatırımlar, tasarruflar ve çalışma gayreti üzerinde negatif sonuçlar doğurarak ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemekte diğer taraftan da vergi kaçakçılığına neden olarak kayıt dışı ekonominin genişlemesine yol açmaktadır. Borç yükünün artması ile de reel faizler artmakta ve bu durum sonucunda üretim ekonomisi daralmakta, rant ekonomisi ise genişlemektedir.¹¹³

Tüm bu sebeplere dayanak da bütçe, vergi ve harcama gibi konulacak mali kurallar iktidarın iradi kararlarını kısıtlayacak ve mali sorumluluk çerçevesinde devletin genişletici uygulamalarını dengeleyecek, mali disiplinin ve mali sürdürülebilirliğin sağlanmasında rol oynayacak bir araçtır.¹¹⁴

2.2.2. Makro-ekonomik İstikrarın Sağlanması

Ülkedeki makro-ekonomik istikrarı bozan en büyük etkenlerden biri de hükümetin maliye politikası ve para politikası araçlarını sorumsuzca kullanmalarıdır. Sınırsızca kullanılan bu araçlar amacından saparak ekonomik istikrarı bozmaktadırlar.¹¹⁵ Bu sebeple de makro-ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için o ekonomide sürdürülebilir büyüme, düşük enflasyon, istikrarlı döviz kuru ve devlet içi sıkı bir bütçe kısıdının olabilmesi gerekmektedir.¹¹⁶

¹¹²Coşkun Can Aktan, “Bütçedeki İsrafların Azaltılması İçin Mali Disiplin ve Mali Sorumluluk Ahlakı”, **Anayasal İktisat**... s.462.

¹¹³Coşkun Can Aktan, “Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa” **Anayasal İktisat**... s.460.

¹¹⁴Coşkun Can Aktan, H. Çoban, İ. Cemil Demir, “Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları”, **Kurumsal Maliye Politikası**, (Ed. C.C. Aktan, D. Dileyici, İ. Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s.168.

¹¹⁵Aktan, Çoban, Demir, Kurumsal... s.168.

¹¹⁶Yeşim Kuştepe, Yaprak Gülcan, “Türkiye’de Makroekonomik İstikrar Ve Özelleştirme”, http://www.onlinedergi.com/MakaleDosyaları/51/PDF2002_2_2.pdf (27.05.2017), s.16.

2.2.3. Devletin Aşırı Büyümesinin Engellenmesi ve Rant Kollama Faaliyetlerinin Azaltılması

Devlet 20. yüzyılda devamlı büyüme eğiliminde olmuştur¹¹⁷ ve neden büyüdüğü ile ilgili birçok teori ortaya atılmıştır. Bu teoriler arasında devletin büyümesinin nüfus ve enflasyon artışından kaynaklandığı da söylenmektedir sıçrama etkisiyle savaş ya da olağan üstü durumlarda vergi artışlarıyla büyüdüğü de söylenmektedir.¹¹⁸ Tüm bu sebepler gibi devletin büyümesinin sonuçları da oldukça önemlidir vegenel itibari ile devletin büyümesi devlet harcamalarının ve vergilerin artması ile sonuçlanmaktadır. Bu durumda da artan harcamalar nereye harcanıyor? Diye bir soru sorduğumuzda yukarıda bahsettiğimiz “rant kollama” akıllara gelmektedir. Çıkar ve baskı grupları yapılacak harcamaların kendi lehlerine harcanması için ve politikacılar da kısa vadeli politik kaygılar nedeniyle oy maksimizasyonu düşünerek oy alabilecekleri kesime harcama yapacakları için kaynak dağılımda etkinsizlik meydana gelecektir. Aynı zamanda da kısa vadeli kaygı sebebiyle kısa vadede sosyal faydası yüksek ancak uzun vadede sosyal maliyeti yüksek sonuçlar ortaya çıkacaktır.¹¹⁹

Bu çerçevede mali anayasa kapsamında savunulan mali kurallar da devletin iradi politik kararlarını kısıtlayarak devletin politik kaygılardan dolayı yaptığı harcamaların sonucu olan kamu açıkları azaltılacak ve devletin büyümesini engelleyerek oluşacak olumsuz sonuçları ortadan kaldırmış olacaktır.¹²⁰

2.2.4. Negatif Dışsallıkların Önlenmesi

Genellikle federasyon, konfederasyon ve para birliğinde olmasından ziyade çeşitli devlet yönetimlerde de mai kurallar olumsuz dışsallıkları önlemek için kullanılabilir. Bu çerçevede bir yerel yönetimde bütçe açıklarının sınırlandırılması diğer bir mali yönetimi, bahsedilen yerel yönetimde oluşacak yüksek faiz yüklerinin ya da güven azalması sebeplerinin sonuçlarıyla etkilemesini engellemektedir.¹²¹

¹¹⁷ Aktan, Çoban, Demir, Kurumsal... ss.169-170.

¹¹⁸James T. Benett, Manuel H. Johnson, “Devletin Büyümesi Teorileri”, (Çev. Aytaç Eker), http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/eker-benett-devletbuyumesi.htm, (4.2017).

¹¹⁹ Aktan, Çoban, Demir, Kurumsal... s.171.

¹²⁰ Aktan, Çoban, Demir, Kurumsal... s.169.

¹²¹ Özker & Biniş, s.46.

2.2.5. Kamu Harcamaları Kapsamında Vatandaşların Memnuniyetsizliğinin Azaltılması

Yukarıda değindiğimiz devletin büyümesinin olumsuz etkilerinden bir diğeri de siyasal yozlaşmadır (Rüşvet, zimmet, adam kayırmacılık vb.). Devleti sınırlandırmanın en temel sebebi de bu yozlaşmadan doğan vatandaşların memnuniyetsizliğinin giderilmesidir. Vergi yükünün sürekli artması ve kamu hizmetlerinin maliyetinde meydana gelen artış vatandaşların kamu hizmetlerine bakışını olumsuz etkilemektedir. Bu noktada mali kuralların uygulanmasının temel gerekçesi vatandaşların bu memnuniyetsizliğidir denilebilir.¹²²

2.3. MALİ KURALLARIN NİTELİKLERİ

Mali kuralların etkin olabilmesi için belli niteliklere ya da kriterlere sahip olması gereklidir. Mali kuralların oranları, uygulama alanları ya da kuralların kendileri ülkelerin kültürlerine, yönetim biçimlerine göre değişim gösterse de aşağıda sayılan temel sekiz kriteri sağladıkları sürece mali kurallar işleyiş amaçlarını etkin bir şekilde yerine getirmeye çok yakın olabilmektedir. Bu nitelikler:¹²³

- i. Mali kuralların iyi tanımlanması, belirsizliğin olmaması,
- ii. Uygulamada şeffaf olunması,
- iii. Kuralların basit, anlaşılır ve net bir şekilde olması,
- iv. Kuralların esnek olması,
- v. Belirlenen amaçlara uygun kurallar olması,
- vi. Kuralların kredibilitesi olması,
- vii. Diğer politikalarla uyumlu kurallar olması,
- viii. Yapısal reformları destekleyici nitelikte kurallar olmasıdır.

Mali kurallar belirli, şeffaf, anlaşılır, esnek, amaca uygun olduğu zaman istenilen sonuç alınabilmekte ve Mali Anayasa'nın temelini oluşturan devletin keyfi davranmasını önlemek için kısıtlanmasına ve denetlenmesini sağlamaktadır.

¹²² Aktan, Çoban, Demir, Kurumsal... s.170.

¹²³ Fatih Kaya, ss.19-20.

2.4. MALİ KURALLARIN SINIFLANDIRILMASI

Maliye politikası kuralları yasal-anayasal (esnek-katı), reel-nominal olarak sınıflandırılabilceği gibi maliye politikası araçları dikkate alınarak da sınıflandırılabilir. ¹²⁴ Bizler de bu başlık altında mali kuralları maliye politikası araçları olan vergi kuralları, harcama kuralları, borçlanma kuralları, bütçe kuralları ve bunlara ek olarak da devleti sınırlayan bir diğer konu olan mali paylaşım kurallarını ekleyerek dört ana başlıkta sınıflandıracğız.

2.4.1. Anayasal Vergi Kuralları

Anayasal iktisatta vergi politikaları, siyasal iktidarın vergileme gücünü nasıl kullanması gerektiğini ve bu gücü sınırlandırırken mali yönden hangi hukuki ve kurumsal yapı içinde olması gerektiğini açıklamaya çalışır. ¹²⁵

Buchanan’a göre etkili bir vergi sisteminden bahsetmek için vergi ile ilgili tüm kuralların anayasal çerçevede belirlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda etkisiz, ideal olmayan, adaletsiz bir vergi sistemini düzeltmek için yapılacak her adım bir reform niteliğindedir. Bu vergi sisteminde yapılması gereken reformlara örnek olarak, yasal boşlukların giderilmesi, aşırı vergi yükünün ortadan kaldırılması, yüksek vergi oranlarının düşürülmesi, dar tabanlı vergilerin geniş tabana yayılması gösterilebilmektedir. Tüm bu örneklere ek olarak da vergileme ilkeleri gelmektedir, bu ilkelerin anayasada açık ve net bir şekilde belirtilmiş olması gerekmektedir. ¹²⁶

Vergileme anlayışı tarihsel süreçte sürekli olarak değişim göstermiştir. Bu değişiminden dolayı da farklı düşünceler çerçevesinde tartışılan vergilemenin, diğer ilkelerinden önce vergide adaletin sağlarnasını konu alan adalet ilkesi tartışılmaya başlanmıştır. ¹²⁷ Buna göre vergide adaletin denkleştirici ve dağıtıcı adalet olmak üzere iki türü bulunmaktadır. Denkleştirici adalette kimseye ayırım yapmadan herkese eşit miktarda vergi salınırken dağıtıcı adalette insanların farklı durumlarına göre özel

¹²⁴Aktan, Vural, “Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar”, **Kurumsal Maliye Politikası**, ss.122-123.

¹²⁵Ramazan Gökbnar, “Anayasal İktisadın Maliye Politikası Yaklaşımı”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Sayı 1, 1995, s.127.

¹²⁶Engin Hepaksız, “Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt: 44, Sayı 514, 2007, ss.95-96.

¹²⁷Feride Bakar, Adnan Gerçek, Fulya Mercimek, “Vergilemede Adalet Normunun Çeşitli Ülke Anayasalarındaki Görünümü”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 5, 2013, s.67.

uygulamaları kapsar.¹²⁸ Bu özel uygulamalar da uygulanan ülkelerin seçimine göre fayda ilkesi^a, ödeme gücü ilkesi^x,¹²⁹ ayırma ilkesi^{*} ile çeşitli indirim uygulamaları (geçim indirimi, sakatlık indirimi vb.) gibi farklılık gösterebilmektedir.¹³⁰

Devletin harcamalarının finansmanı olan vergiler için küreselleşen dünyada artık adalet mi? Etkinlik mi? Sorularının yanında şeffaflık, yasallık, hukukilik gibi modern diye tabir edebileceğimiz ilkeler sayabilmekteyiz. Gelişen dünyada vatandaş vergilerinin nereye harcandığını hangi konularda ne kadar oranda vergi ödediğini net, açık, anlaşılır bir şekilde görme arzusu ile hükümeti gözetmek isteyebilmektedir.

Bu durumda da vergilemede Adam Smith'in ortaya çıkardığı ödeme gücü ilkesi, kesinlik ilkesi, uygun zaman ilkesi¹³¹ ve Wagner'in eşitlik, esneklik, yeterlilik ve genellik ilkeleri¹³² artık yeterli olmamaktadır. Bu vergileme ilkelerinin yanına eklenen ya da daha kapsamlı hale getirilen bu ilkeler aşağıda kısaca açıklanmaktadır.

(i)- Kanunilik ilkesi: Vergilerin ve diğer mali yükümlerin kanunla yürürlüğe girmesi, kanunla uygulamadan kalkması ve yine kanunla herhangi bir şekilde değiştirilmesi anlamına gelmektedir.¹³³ Aynı zamanda bu kanun koyma, kaldırma ve değiştirme yetkisi yasama organı tarafından yapılarak halkın kendi iradesiyle kendi kendini vergilendirmesi anlamını taşımaktadır.¹³⁴ Kanunilik ilkesi bu durumda keyfi ve takdiri uygulamaları engelleyerek bireyi devlete karşı koruyan güvenlik sınırlarını çizmektedir.¹³⁵

Kanunilik ilkesi beraberinde bir takım sonuçlar da getirmektedir. Devlet yönünden kanunilik ilkesi kanunla göre doğan vergiyi almak zorunda olmasını ve ödenmeyen verginin hukuki cebre dayanarak alınmasını ifade eder. Ayrıca verginin kanuniliği ilkesi gereğince, vergilendirme yetkisi yasama organı tarafından kanunla kullanılabildiği için, yürütme organının herhangi bir takdir yetkisi bulunmamaktadır.

¹²⁸ Ahmet Burçin Yereli, Ahmet Yılmaz Ata, "Vergi Adaletine Ulaşma Yöntemleri Çerçevesinde Fayda İlkesinin Teorik Açıdan Değerlendirilmesi", **Maliye Dergisi**, Sayı 161, 2011, s.23.

^a Fayda İlkesi, Kamu hizmetinden faydalananların, faydalandıkları ölçüde vergi vermesidir.

^x Ödeme gücü ilkesi ile farklı gelirlerle sahip bireylere gelirlerine göre farklı oranlarda vergiler salınarak durumun eşitlenmesini amaçlanmaktadır.

^{*} Ayırma ilkesi, gelirin elde edilen kaynağa göre (emek, sermaye) farklı vergilerin uygulanmasıdır.

¹²⁹ Yereli ve Ata, s. 21.

¹³⁰ Fatih Saraçoğlu, "Gelir Vergisi Sisteminde Ayırma İlkesi Uygulaması ve değerlendirilmesi", **İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 2001, s.62.

¹³¹ Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, İmaj Yayınevi, Ankara, 1999, s.303.

¹³² Mutur, Çelebi, Sakıncı, ss. 167-168.

¹³³ Ali Rıza Gökbuğ, "Vergileme İlkeleri ve Küreselleşme", **Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Sayı 4, Yıl 1998, s.15.

¹³⁴ Hepaksız, , s.96.

¹³⁵ Gülsen Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, On iki Levha yayıncılık, İstanbul, 1998, s.12.

Aynı zamanda da irade özgürlüğüne ve sözleşme ile yükümlü sorumlunun değiştirilmesine yer verilmemektedir. Bir sonuç da belirlenin kanun dışında kıyas yapılarak yeni bir oran ya da vergi kanununun belirlenemeyeceğidir. Böylelikle de idarenin vergi hukukunda kural olarak takdir yetkisi bulunmamakta, vergi hukukunda kıyas yasağı ilkesi benimsenmekte ve uygulanmaktadır.¹³⁶

(ii)- **Genellik İlkesi:** Bir ülkede oturan vatandaşlar, yabancılar ve yurtdışında oturmakla beraber ülkede ekonomi faaliyette bulunan herkes ödeme güçlerine göre vergi ödemeleri vergide genellik ilkesini oluşturmaktadır. Genellik ilkesi din, dil, ırk, milliyet ayırt etmeksizin herkesin vergi ödemesi anlamına gelmektedir.¹³⁷

(iii)- **Belirlilik İlkesi:** Mükellefin ödeyeceği vergiden hangi kurumunun sorumlu olacağını, verginin matrahının bulunması ile ilgili işlemlerin, oran ya da oranlarının, ne zaman ve nasıl ödeneceğinin yasada belirtmesidir. Vergi kanunları bu konularda mükellefi kuşkuya düşürürse, mükellef vergi ödevini yerine getirmeyebilir ya da vergi ile ilgili konularda tepki gösterebilir. Bu konuların net bir şekilde belirtilmemesi vergi adaletini sağlama açısından da istenmeyen bir durumdur. Vergide belirtilen bu konuların net bir şekilde gösterilmesi verginin mali fonksiyonları kadar sosyo-ekonomik fonksiyonları için de önemlidir. Girişilecek bir işte ödenecek vergi tutarı bilinmiyorsa adaletsizlikler ortaya çıkabilir ve girişimci için en iyi koşullarda ile yatırım riski meydana gelir¹³⁸.

(iv)- **Zorunluluk ilkesi:** Yasalarla belirlenmiş olan bir verginin mükellef tarafından ödenmemesi halinde devletin hükümlerlik gücüne dayanarak zorla tahsil etmesini ifade eder. Vergisini ödemeyen mükellefin karşılaşacağı cezayı bilmesi ve bunun uygulanacağından emin olması yasalarına uymasını sağlayabilmektedir. Aynı zamanda verginin cebri olarak alınması ile yasalara uyan vatandaşların hakkını gözeterek adaleti de sağlamaktadır.¹³⁹

(v)- **Vergilemeden Harcama Olmaz İlkesi:** Vergilemeden harcama olmaz ilkesinden bahseden ilk iktisatçı Knut Wicksell'dir, buna göre kamu harcamalarının finansmanında vergiler kullanılacaktır. Bunun aksi durumlarda harcamada vergileme kullanılmadığı durumlarda bu harcamayı sağlayacak finansman ya borçlanmadan ya

¹³⁶Yusuf Karakoç, "Anayasal Vergilendirme İlkeleri üzerine bir değerlendirme", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, Özel S., 2013, (Basım Yılı: 2014), s. 1267.

¹³⁷A. Savaş Demircan, "Anayasal Vergileme İlkeleri Işığında Ücret Gelirlerinin Vergilendirilmesi", s.262.

¹³⁸Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, Baran Ofset, 10. Baskı, ss.195-196.

¹³⁹Naci B. Muter, **Vergi Teorisi**, Ajans Birmat, İzmir, 1997, ss.52-53.

da para basmadan gelmektedir ki bu durumda para basma ile enflasyon borçlanma ile de ülke borcu artacağından kamu açıkları meydana gelebilir ve mali istikrar bozulabilmektedir.¹⁴⁰

(vi)- **Hukukilik ilkesi:** kanunilik ilkesinin üstüne uygulanan kanunların hukuka uygun olup olmadığı anlamına gelmektedir. Kuralların kanun ile kaldırılıp kanun ile koyulmasının yanında bu kuralların hukuka uygun olup olmadığını incelemektedir.¹⁴¹ Aynı zamanda hukuki güvenliği de kapsayan bu ilke, vatandaşların uygulanacak kuralları önceden tahmin edebilmelerini, bu kuralları bilmeleri ve bu uygulamaların hukuki bir güvenlik içinde olmasını içerir.¹⁴²

Bahsedilen vergileme ilkelerinin, vergileme yetkisine dayanarak kullanılması vergileme yetkisinin nasıl kullanılacağını oldukça önemli yapmaktadır. Vergilendirme yetkisi, devletin hükümlerlik hakkı ile vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili yetkidir.¹⁴³ Bu yetki uluslararası vergi anlaşmaları, anayasal ilkeler ya da insan hakları sözleşmesi ile sınırlanabilmektedir. Pozitif hukuk vergileme yetkisini hukuk devleti ilkesini benimsemiş olan ülkelerde hukuka uyma zorunluluğuna dayanarak anayasalarla sınırlamaktadır. Bu noktada vergilemenin ne ölçüde kullanıldığı önem arz etmektedir. Vergilemenin ekonomik sınırını oluşturan vergi potansiyelinin en yüksek verimlilikle kullanılması aşıldığında ekonomide ciddi olumsuz sonuçlar doğurmakla beraber mükelleflere ağır sorumluluklar da yüklemektedir. Geçmişte de bu ağır sorumluluğu yüklenen İngilizler, devletin elinde olan vergileme yetkisini keyfi kullanmasına karşı tepkilerini 1215 yılında İngiltere’de imzalanan Magna Carta ile gösterilmiştir.¹⁴⁴ Devamında 1628 yılında Haklar Dilekçesi (Petition of Rights) ve 1689 yılında Haklar Demeci (Bill of Rights) yayınlanmıştır. Elbette sadece İngiltere ile sınırlı kalmamıştır bu tepkiler, Fransız Devrimi’nin önemli nedenleri arasında sayılan kralın keyfi vergilendirmesi, devrimden sonra yayınlanan İnsan ve Vatandaş Hakları Demeci’nde sınırlandırılmıştır. Aynı zamanda ABD’nin bağımsızlığı da

¹⁴⁰Hepaksız, s.99.

¹⁴¹Hepaksız, s.99.

¹⁴²Gözde Erkin, “Vergilendirme Yetkisinin Tabi Olduğu Anayasal İlkeler”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 3, 2002, s.241.

¹⁴³Nami Çağan, “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, **Huku Fakültesi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 1-4, s. 129.

<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/305/2873.pdf>, (23.03.2017)

¹⁴⁴Tamer Budak, Soner Yakar, “Vergilendirme Yetkisinin Sınırlandırılması”, **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 16, Sayı 1, 2007, ss.135, 139, 142.

vergilere karşı olunan birlik ile sağlanmış ve bağımsızlığın ardından yayınlanan Bağımsızlık Bildirgesinde de “temsilsiz vergi olmaz” ilkesi yer almaktadır.¹⁴⁵

Yeni iktisat anlayışı olan Anayasal İktisat da devletin sahip olduğu vergilendirme yetkisini, yetkiyi kullananların metodolojik birey yaklaşımıyla faydalarını maksimize etmek için kullanmalarını önlemek amacıyla belli sınırlamalar getirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Ancak optimal vergi oranını ya da verginin hangi oralarda sınırlarda olması gerektiğini ölçecek bir metot ne yazık ki bulunmamaktadır. Bu noktada bahsedilebilecek tüm sınırlamalar esasen sübjektiftir. Literatürde vergi yetkisinin sınırlandırılmasına dair öneriler prosedürel ve kantitatif olmak üzere iki başlık altında açıklanabilmektedir.¹⁴⁶

2.4.1.1. Prosedürel Sınırlamalar

Prosedürel sınırlamalar, sınırlamaların nasıl, hangi yolla uygulanacak sınırlamalar olduğunu şeklen gösteren yönüdür. Bunları vergilerin düz oranlı olması, vergi konuların anayasada belirlenmesi, denk bütçe uygulaması, vergi gelirlerinin kullanım alanlarının belirlenmesi: vergilemede tahsis ilkesi olarak sıralayabilmekteyiz.

2.4.1.1.1. Vergilerin Düz Oranlı Olması

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra daha geniş uygulama alanı bulan Keynesyen görüş vergi oranlarının artan oranlı olmasını savunmaktadır. Bunun sebebi olarak da marjinal gelirin zengin kesimde düşük gelirlinin marjinal gelirine göre daha değersiz ve etkin olmadığını savunmuş ve böylelikle de yüksek gelirliden daha fazla vergi olarak adalet sağlanması gerektiğini belirtmiştir. Ancak zaman ilerledikçe artan oranlı vergi tarifesini için söylenilen etkilerin doğru olmadığı vergilerde düz oran tarifesinin uygulanması ve istisna ve muafiyetlerin olabildiğince kısıtlı olması görüşü yaygınlık kazanmıştır¹⁴⁷

¹⁴⁵ Kadir Kartalcı, Mübeyna Doğan, “Anayasal Perspektifinde Vergilendirme Yetkisi Kavramı”, **NWSA-Social Sciences**, Cilt 8, Sayı 3, s.117.

¹⁴⁶ Aktan, Dileyici, Saraç “Anayasal Vergi Politikası”, **Kurumsal Maliye Politikası**, ss.137-141.

¹⁴⁷ Aktan, Dileyici, “Vergi Tarifelerinde Değişim: Artan Oranlı vergilerden Düz Oranlı Vergilere”, **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, ss.111-122.

James Buchanan da artan oranlı vergi tarifesinin adaleti için, tek başına tek başına “artan oranlı vergileme reel gelirin yeniden dağılımını sağlar” ifadesi doğru olmadığını ve vergilemenin sonunda kişilerin refah seviyelerindeki değişimlerin de dikkate alınması gerektiği aksi halde devletin zengin bireylerin gelirlerini koruduğu artan oranlı bir vergi sisteminin mali sistemde reel gelir eşitsizliğinin artmasına sebep olacağını ifade etmektedir.¹⁴⁸

Aynı zamanda parlamentoya vergi oranlarını belirlemede hakkı verildiğinde adil olmayan sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Günümüzde çoğu demokraside uygulanan artan oranlı vergiler kanunlar ile ya da kanun hükmünde kararnameler ile sık sık değişikliğe uğrayabilmektedir. Bu durumun ortaya çıkardığı olumsuzlukları engellemek için de vergi oranlarını anayasada belirlemek gerekmektedir. Hayek, Buchanan, Brennan ve Friedman gibi anayasal iktisat öncüleri ve diğer anayasal iktisatçıların çoğu vergilerin düz oranlı olmasını savunmaktadır.¹⁴⁹

Bu konuda Friedman ödeme gücü ilkesinin zenginlerin daha fazla, fakirlerin daha az vergi ödemelidir amacına uymadığını ifade etmektedir. Üstelik yasal boşlukların fazlalığından dolayı yüksek vergi oranlarının göstermelik olarak kaldığını belirtmektedir. Friedman, artan oranlı vergi sistemi yerine işle ilgili genel giderler hariç, kişisel muafiyetlerin üstünde hiçbir indirim olmadığı, maksimum oranı %20’yi geçmeyen düz oranlı bir vergi sisteminin, artan oranlı vergi sistemine göre daha fazla gelir getireceğini savunmaktadır. Ayrıca böyle bir sistemde mükelleflerin daha rahat olacağını ve ekonominin de daha iyi durumda olacağını açıklamaktadır.¹⁵⁰

Buchanan ve Brennan vergi sisteminin gelir arttırıcı potansiyelini sınırlandırmak için vergilerde oran sınırlandırılmasına gidilmesini ve vergilendirilebilecek tüm mallarda düz oranlı vergi sisteminin uygulanmasını savunmuşlardır. Çünkü onlara göre ancak bu şekilde iktidarın vergilendirme yetkisi sınırlandırılabilir.¹⁵¹

¹⁴⁸ Aktan, Dileyici, Vergi Tarifelerinde... s.120.

¹⁴⁹ Aktan, Dileyici, Saraç, Anayasal Vergi... ss.145-146.

¹⁵⁰ Milton Friedman, “Vergi ve Harcamalara Getirilebilecek Anayasal Sınırlamalar”, (Çev. Tekin Akdemir), **Anayasal İktisat**, ss.410-411.

¹⁵¹ Hakkı Odabaş, “James M. Buchanan’ın Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Alanındaki Katkılarının Değerlendirilmesi”, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir, 2001, s.66.

2.4.1.1.2. Vergi Konularının Anayasada Belirlenmesi

Anayasal iktisadın temelinde birinci bölümde de açıklandığı üzere sosyal sözleşmeye dayanan bir sistem vardır. Bu sisteme göre halk uzlaştığı kanunlara göre yönetilmektedir. Mali Anayasa da bu durumun mali kurallara indirgenmiş hali diyebiliriz. Yani Anayasal İktisatçılar, iktidarın keyfi vergileme, borçlanma ya da harcama olmaması için iktidarın bahsedilen maliye politikası araçlarının hangi konularda hangi oranlarda kısıtlanacaksa bu kuralların anayasada belirtilmesi gerektiğini savunmaktadır.

2.4.1.1.3. Vergi Gelirlerinin Kullanım Alanlarının Belirlenmesi

Anayasal iktisatçılar kuralların anayasada belirlenmesi gerektiğini ifade ettikten sonra bir de bu kurallarla toplanan vergilerin nasıl harcanacağı (Vergilemede Tahsis İlkesi) konusunu açıklığa kavuşturmaları gerekmektedir. Çünkü fertlerin iktidara olan müdahalesi yalnızca sözleşmeden ibaret olarak kalır ve daha sonrasında devlet faaliyetlerine müdahale edecek etkiye sahip değildirler. Bu durumda devletin toplayacağı gelirleri keyfi harcamasına nasıl engel olunabileceği ve vergi mükellefinin, toplanan gelirlerinin kendi istediği mal ve hizmetlere harcanmasını sağlayabileceği soruları sorulmaktadır.¹⁵²

Brennan ve Buchanan bu sorulara “gelirlerin belli harcamalara ayrılmasını öngören sistem” ile cevap vermektedir. Buna göre vergi sistemine ilâştirilecek önlemler ile iktidar zor kullanma gücünü toplumun çıkarı için kullanmak zorunda kalacaktır. Ayarlanan bu sistem ile iktidarın vergi gelirlerini büyük oranda vergi mükelleflerinin istediği yönde kullanması şartına bağlanır. Bu noktada da Mali Anayasa kendi kendini uygulatan bir nitelik kazanır.¹⁵³

Burada üzerinde durulacak husus sunulacak mal ve hizmet ile alınacak vergi konusunun birbirini tamamlayıcı olmasıdır. Örneğin karayolu finansmanı için alınacak vergi karayolları taşıtlarından alınmalıdır. Çünkü karayolu yapımı ile taşıt araçlarının kullanımını ve üretimini arttıracak ve taşıtlar üzerinden alınacak vergi de karayolu

¹⁵²Vural Fuat Savaş, “Mali Anayasanın Temel Konuları”,

http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg8/vuralsavas.pdf, (27.05.2017), s.358.

¹⁵³Vural Fuat Savaş, “Mali Anayasa”, Prof. Dr. Salih Şahver’e Armağan, T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 10, İstanbul, 1998, s.383.

yapımında finansman sağlayacaktır ve böylelikle aralarında tamamlayıcılık ilişkisi oluşacaktır. Bu durumda da belli kamusal mal ve hizmet üretimi için gerekli vergi gelirini sağlanacak vergi konularının belirlenmesini öngören bir anayasa ile siyasi iktidar istemese de bu gelirleri mükellefin istediği yönde harcamak zorunda kalacaktır.¹⁵⁴

2.4.1.2. Kantitatif Sınırlamalar

Kantitatif sınırlamalar ise prosedürel sınırlamaların aksine sayısal olarak sınırlamaların bir miktara bağlanmasını ifade etmektedir. Bu sınırlamaları da toplam vergi yükünün oransal olarak belirlenmesi ve maksimum vergi oranının belirlenmesi şeklinde iki başlık altında incelemekteyiz.

2.4.1.2.1. Toplam Vergi Yükünün Oransal Olarak Belirlenmesi

Devletin vergileme yetkisini sınırlandıran yöntemlerden biri de toplam vergi gelirlerinin belli bir makro değişkene göre belirlenmesidir.¹⁵⁵ Buna örnek olarak toplam vergi gelirlerinin GSMH ya da GSYİH içindeki payları oransal olarak anayasada belirlenebilir.¹⁵⁶

2.4.1.2.2. Maksimum Vergi Oranının Belirlenmesi

Devletin belli bir konuda salacağı verginin maksimum oranının belirlenmesi ve tüm mükelleflerin ayırım olmaksızın aynı vergi oranına tabi olması şeklinde yapılan sınırlandırmadır.¹⁵⁷ Bu konuda, 1978 yılında ABD'nin Kaliforniya Eyaleti Anayasası'nda seçmenler tarafından kabul edilen "mülkiyet vergisi %1 oranından fazla olamaz" içerikli önerme 13 bir örnektir.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Savaş, Mali... s.359.

¹⁵⁵Gökbunar, s.130.

¹⁵⁶ Aktan, Dileyici, Saraç, Anayasal Vergi... s.148.

¹⁵⁷Gökbunar, s.129.

¹⁵⁸Rodney T. Smith, "Constitutional Reform Gone Awry: The Apportionment of Property Taxes in California after Proposition 13", s.831-833, <http://digitalcommons.lmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1633&context=llr>, (05.05.2017).

2.4.2. Anayasal Kamu Harcamaları Kuralları

Kamu harcamalarının kısıtlanmaması yukarıda bahsettiğimiz gibi keyfi kullanımlara sebep olarak hem istikrarı hem de etkinliği etkileyebilmektedir. Bu sebepten dolayı kamu harcamalarına getirilecek kısıtlamalar ile birtakım makro-ekonomik sorunlarda (enflasyon, talep artışı vb.) istikrar sağlanabilecektir. Bu durumda kamu harcamalarının sınırlarına dair birçok kural mevcuttur.

Bu kurallardan ilk bahsedeceğimiz vergilerde uygulanan anayasal tavanın harcamalar için de kullanılabileceğidir.¹⁵⁹ Bu durumda harcamalar GSMH'ya belli bir oranla kısıtlanır. Belirtilen oran, en üst oran sayılır ve geçilmez.¹⁶⁰ Kamu harcamaları tüm harcamaların vergilerle karşılanması şeklinde de kısıtlanabilir¹⁶¹ ki bu durum literatürde Wicksell Kuralı olarak geçmektedir. Buna göre yapılacak harcamalar parlamentoya sunulacak ve bu harcamalar yalnızca vergilerle karşılanacaktır. Bu durumda da yapılacak her harcama için ilave vergiler koyulması gerekecektir. Harcamalar için borçlanamayan iktidar da harcamalarını azaltma yoluna gidecektir.¹⁶² Aynı zamanda gelirler ile harcamaların aynı anda konuşulduğu denk bütçe uygulaması da harcamaları sınırlandırabilmektedir. Harcamalarla geliri eşitleyen bu uygulamada harcamalar herhangi bir kısıtlamaya gerek kalmadan zaten bu denkliğin sağlanması ile harcamalar kendiliğinden sınırlanacaktır.¹⁶³

Bir diğer harcamaları sınırlandıracak kural ise kuralların anayasal düzeyde belirlenmesidir. Ne kadar kural belirtilirse belirtilsin yasal düzeyde kaldığı sürece etkileyici tam olmayabilmektedir ancak anayasal düzeyde belirlenecek kurallar ile yapılacak sınırlamalar güvence altına alınmış olacaktır.¹⁶⁴

¹⁵⁹Odabaş, , s.169.

¹⁶⁰Hayal Ayça Şimşek, “**Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Anayasal İktisat Alternatifi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**”, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir, 2003, s.178.

¹⁶¹James M. Buchanan, “Devletin Gücü Üzerine Konulacak Anayasal Kısıtlamalar”, **Anayasal İktisat**, (Çev. Zeynep Arıkan), s.428.

¹⁶²Odabaş, s. 172-173.

¹⁶³İhsan Günaydın ve Levent Yahya Eser, “Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar”, **Maliye Dergisi**, sayı 156, 2009, ss. 55-56.

¹⁶⁴Coşkun Can Aktan, Hilmi Çoban, İhsan Cemil Demir, “Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları” **Mali Kurallar**, s.105.

2.4.3. Anayasal Borçlanma Kuralları

Anayasal iktisatçılara göre borçlanma bugünün vergisini gelecek nesillere aktarmak demektir. Bu sebeple devletin iç ve dış borçlanmasına ilişkin genel düzenlemeler yapılmalı, borçlanma kesinlikle parlamentoların gözetimi ve denetimi altında anayasal çerçevede belirli kurallarla yapılmalıdır. Bu kurallar borç miktarının milli gelirin belli bir oranı ile sınırlandırılarak olabileceği gibi dış borçlarda, borç servisinin, döviz gelirlerinin belli bir yüzdesini oluşturacak şekilde sınırlandırılması ile de olabilir.¹⁶⁵

2.4.4. Anayasal Bütçe Kuralları

Devleti sınırlandırmanın bir yönü de bütçe kuralları ile sağlanır. Bu kurallardan biri bütçe açıklarının yine harcamalarda ve vergilerde de açıkladığımız gibi GSMH' ya oranlanması şeklindedir. Aynı şekilde faiz dışı fazla oranı da GSMH' ya belli bir oranla sınırlandırılabilir. ¹⁶⁶ Bir diğer kural ise denk bütçe kuralıdır. ¹⁶⁷ Denk bir bütçe mali karar almada, sorumluluk ve kaliteyi arttırmaya yardımcı bir uygulamadır. Tutarlı mali ilkeler, denk bir bütçe ile bağdaşır. ¹⁶⁸

Buchanan'a göre politikacılar mali sorumluluk ile yapılan harcamaların nereye ve hangi finansmanla yapıldığını göstermelidir. İktidar ise harcamalarını arttırmak ister ancak bu harcamaların finansmanını vergi ile sağlamak yerine borç ile karşılamak ister. Denk bütçenin olmaması ise politikacılara bu durumu gerçekleştirme yetkisi vermektedir. Bu durumun engellemesi için ise denk bütçe uygulanmalı ancak bütçenin büyüklüğü ile ilgiler kurallar olmamalıdır. ¹⁶⁹

¹⁶⁵Ramazan Gökbnar, "Kamu Finansmanında Demokratikleşme ve Ekonomik Anayasa Önerisi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1997. s. 511.

¹⁶⁶ Kaya, ss.19-20.

¹⁶⁷Ayşe Günay, "**Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**", T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir, 2006, s.88.

¹⁶⁸Richard Wagner and Robert D. Tollison, "Balanced Budgets, Fiscal Responsibility, and The Constitution", **Cato Institute**, (Çev. Ferhat Başkan Özgen), https://books.google.com.tr/books?id=tyFyIL1bymgC&pg=PA54&lpg=PA54&dq=richard+wagner,+robert+o.+tollison+balanced+budget+fiscal+responsibility&source=bl&ots=nXXeOoxckR&sig=ofY2PAyE6TxMj07RtVLhrwAo&hl=tr&sa=X&ved=0ahUKewjQMHy9_LVAhXJKIAKHxqiC1EQ6AEIPTAE#v=onepage&q=richard%20wagner%20C%20robert%20o.%20tollison%20balance%20budget%20fiscal%20responsibility&f=false, (25.08.2017), ss.24-25.

¹⁶⁹ Odabaş, s.173.

2.4.5. İdareler Arası Mali Paylaşımın Belirlenmesi

Mali federalizm, federal devlet ile eyaletler arası mali ilişkileri ifade etmek için kullanılır.¹⁷⁰ Üniter yapıda bir devlet için de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki mali paylaşım diyebiliriz. Bu harcama ve gelir paylaşımının sebebi merkezi yönetimi kısıtlayıp harcamaların ve gelirlerin daha etkin olmasını sağlamaktır. Öncelikle bu paylaşımların neler olduğu, yani hangi harcamaların yerel yönetim tarafından yapılacağı ve hangi vergilerin hangi oranlarda yerel yönetimce toplanacağı anayasal boyutta belirlenmelidir.¹⁷¹

Kamu harcamaları ve kamusal malların arzı optimal bir üretim düzeyi temelinde değerlendirilmelidir. Örneğin caddelerin ışıklandırılması yerel düzeyde, mili savunma merkezi düzeyde olmalıdır.¹⁷² Bir diğer harcamalarla ilgili konu ise Tiebout Modeli, buna göre yerel yönetimlere vergileme hakkı verildiğinde, bölgelerarası akışkanlığın (Ayaklı Oylama) olma ihtimaline karşı yerel yönetimler birbirinden ayrı keyfi bir şekilde bu hakkı kullanamayacaklardır.¹⁷³

Bu noktada bakıldığında mali federalizm ile paylaşılan yetkiler hem vatandaş lehine hem de ekonomik istikrar açısından son derece önem taşımaktadır. Bahsettiğimiz ayaklı oylama sebebiyle hem yerel yönetimler otomatik sınırlanmış olacaktır hem de yerel yönetimler merkezi yönetime nazaran hangi vergilerin hangi konularda konulacağını daha iyi belirleyebileceği için vergiler daha etkin bir şekilde toplanabilecektir. Ve bu paylaşım ile yerel yönetimlerde olan harcama ve vergileme yetkisi merkezi yönetimin yükünü hafifleterek hem harcamaları hem de bütçe açıklarını azaltacaktır.¹⁷⁴

2.5. DÜNYADA MALİ ANAYASA ÖNERİLERİ VE UYGULAMALARI

Bu başlık altında çeşitli kültürler barındıran dünya ülkelerinde mali anayasa uygulamalarına dair örnekler ile başta bu Anayasal İktisadın temsilcileri olmak üzere birçok iktisatçının mali anayasa önerilerine yer verilecektir.

¹⁷⁰ Odabaş, s.89.

¹⁷¹ Aktan, Dileyici, Saraç, Anayasal Vergi... s.147.

¹⁷² Şimşek, s.193.

¹⁷³ Timothy J. Goodspeed, "Vergi Rekabeti, Fayda Vergileri ve Mali Federaliz", (Çev. İsa Sağbaş), https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_derGISI/yayinlar/md/md139/i.%20sagbas.pdf, (5.30.2017), s.2.

¹⁷⁴ Şimşek, ss.195-196.

2.5.1. Mali Anayasa Önerileri

Yukarıda da bahsettiğimiz gibi Mali Anayasa için çeşitli öneriler bulunmaktadır ve aynı zamanda mali kuralların uygulamaları da ülkelerin farklı özelliklerinden dolayı değişiklik gösterebilmektedir. Bizler de bu başlık altında öncelikle Mali Anayasa için önerilerde bulunan Buchanan- Brennan, Buchanan-Wagner, Hayek, Friedman ve Niskanen'in önerilerini açıklayacağız sonrasında ise belli ülke uygulamalarını inceleyeceğiz.

2.5.1.1. Buchanan- Brennan Önerisi

Siyasal iktidar oy maksimizasyonu davranışı ile harcamaları arttıracak, mali sınırlar içinde en yüksek veriyi salacak ve bürokrasi de bütçe maksimizasyonu sağlayacak şekilde davranacaktır. Bu durumda halkın ekonomik güvenliğini sağlaması vergilendirme yetkisini sınırlandırmasına bağlıdır. Bu sınırlandırma vergi oranları, vergi konusu, bütçe büyüklüğü ve vergi yasaları şeklinde sıralanabilmektedir. Vergi konusu belirlendiğinde oranının da belirlenmesi gerekir yoksa mükellefler oran arttıkça kaçamak yollara gidebilirler. Aynı zaman dikkatle seçilmiş bir vergi konusu da mali sömürüyü engelleyebilecektir. Vergi oranları da kanun önünde eşitliği bozmayacak şekilde, toplumsal bir uzlaşma ile belirlenmelidir. Bunların yanında gelir ve giderleri bir makro değişkene göre belirlemeyi öneren Buchanan ve Brennan ancak bu durumdan, makro ekonomik değişkeni devletin ölçeceğinden ve enflasyon ya da deflasyon dönemlerinde anlamını yitireceğinden şüpheyile bakmaktadırlar. Bunlara rağmen bütçe büyüklüğünün belirlenmesi yöntemi uygun görülebilmektedir.¹⁷⁵

Buchanan ve Brennan veri yasalarının belirlenmesi konusunda da vergi yasalarının parlamento dışında kalan uzmanlarca hazırlanmasını, bu yasaların mecliste belli bir süre görüşülmesinin zorunlu olmasını, görüşmelerin sınırlandırılmasını, oylamadan önce parlamento dışında uzmanların görüşlerinin alınmasını ve oy birliğine yakın kaliteli çoğunlukla kabul edilmesini önermiştir.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Sakal, Anayasal... s.61.

¹⁷⁶Sakal, Anayasal... s. 62.

2.5.1.2. Buchanan- Wagner Önerisi

Buchanan ve Wagner'e göre Keynesyenlerin kabul ettiği ve uygulama alanı bulduğu fonksiyonel maliye, bütçe denklığında olduğu gibi harcamaları vergiler ile kısıtlamadığı için siyasileri harcamaya teşvik etmiş ve böylelikle açıklar meydana gelmiştir. Wagner ve Buchanan da bu durumda bütçe denklığını ısrarla önermektedir.¹⁷⁷

Buchanan ve Wagner'in Mali Anayasa için önerisi şu şekildedir: Bütçe denklığını başkan her yıl komisyona sunmalıdır ve denklik çerçevesinde komisyon istediği değişikliği yapmakta serbest olmalıdır. Denklik sağlanmaz da harcamalar gelirlerin üzerinde olursa harcamalar azaltılarak üç ay denge tekrar sağlanmalıdır, eğer bütçe fazla verirse de bu fazlalık ile devlet borçları ödenmelidir. Belirtilen bu hükümler kabul edildikten beş yıl sonra yürürlüğe girmeli ve bu süreçte bütçe açığı %20 oranında azaltılmalıdır. Kongrenin her iki meclisinin de 2/3 oyu ile ya da başkan kararı ile olağanüstü hallerde (olağan üstü haller bir yıl sonra kendiliğinden kalkar) belirtilen hükümler rafa kaldırılabilir.¹⁷⁸

2.5.1.3. Friedman'ın Önerisi

Friedman, devletin büyümesini engellemek için devletin toplam gelir ve harcamalarını milli gelirin belli bir oranı ile sınırlandırmasını önermiştir. Bu oran korunduğu sürece de milli gelirin artması ve azalmasına göre harcamalar ve gelirler de artacak ya da azalacaktır. Milli gelirin artmasına karşın devletin gelirlerinin ve harcamalarının artması devletin büyümesine sebep olabilmektedir ama Friedman, eğer bir yıl harcamalar tahmin edildiği miktarın altında kalırsa gelecek yıl oranın düşürüleceğini ve böylelikle devletin büyümesinin terse çevrilebileceğini savunmaktadır¹⁷⁹.

Friedman'ın bir diğer önerisi gelir vergisinin düz oranlı olmasıdır. Yukarıda vergilerin düz oranlı olması kısmında açıkladığımız üzere Friedman, ödeme gücü

¹⁷⁷James M. Buchanan, Richard E. Wagner, "Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes", <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv8c10.html#Ch. 10, Alternative Budgetary Rules>, (23.05.2017).

¹⁷⁸Aktan, Dileyici, Saraç, Anayasal Vergi... ss. 155-156.

¹⁷⁹Savaş, Anayasal... s116

ilkesinin zenginlerin daha fazla, fakirlerin daha az vergi ödemelidir amacına uymadığını ifade etmektedir. Üstelik yasal boşlukların fazlalığından dolayı yüksek vergi oranlarının göstermelik olarak kaldığını belirtmektedir. Friedman, artan oranlı vergi sistemi yerine işle ilgili genel giderler hariç, kişisel muafiyetlerin üstünde hiçbir indirim olmadığı, maksimum oranı %20'yi geçmeyen düz oranlı bir vergi sisteminin, artan oranlı vergi sistemine göre daha fazla gelir getireceğini savunmaktadır. Ayrıca böyle bir sistemde mükelleflerin daha rahat olacağını ve ekonominin de daha iyi durumda olacağını açıklamaktadır.¹⁸⁰

Kurumlar vergisine de değinen Friedman, kurumlar vergisinin hem kurum gelirinden hem de karlar dağıtıldığında alınan vergiden dolayı çifte vergileme olduğunu söylemektedir. Ve bu durumda verginin azaltılmasını savunmaktadır. Ancak vergilerin indirildiğinde yeni vergi kaçırmaların ortaya çıkmasından ve daha fazla vergi indiriminin ortaya çıkmasından endişelenilebileceğini söylemektedir ve bu duruma karşı da aşağıdaki gelir vergisine yetki veren düzenlemeyi önermiştir:¹⁸¹

“Kongre kaynağı ne olursa olsun mesleki giderleri, işle ilgili giderleri ve kişisel olarak belirlenmiş sabit muafiyetleri aşan tüm gelirlere aynı oranı uygulamak şartıyla, eyaletler arasında paylaşdırmak ve herhangi bir referandum ya da halk oylamasına başvurmaksızın kişilerin gelirleri üzerine vergi koyma ve toplama yetkisine sahiptir. Buradaki kişi kelimesi kurumları ve diğer tüzel kişileri içermemektedir.”

Bu düzenlemeye baktığımızda Friedman, kongreyi vergilemede tek yetkili kurum olarak belirlediği ve bu yetkiyi hiçbir kuruma devredemeyeceğini açıklamaktadır. Aynı zamanda da mesleki ve işletme gelirlerinin yanı sıra sabit bir bedelin gelirden düşölmesini ve kalan kısma düz oranlı bir vergi uygulanmasını önermektedir. Bu da oluşturulacak vergi kanunları açısından bağlayıcı bir özellik taşımaktadır.¹⁸²

¹⁸⁰Friedman, ss. 410-411.

¹⁸¹Friedman, s.411.

¹⁸²Coşkun Can Aktan, “Anayasal İktisat Perspektifinde Pratik Mali Anayasa (Vergi Anayasası) Teklifleri”, **Kurumsal Maliye Politikası**, s.157.

2.5.1.4. Hayek'in Önerisi

Hayek için iki tür öneriden bahsedebilmekteyiz. Bunlardan ilki gelir vergisinin oranlarının düz oranlı olmasına ilişkindir. Hayek'e göre vatandaşlar yasalar önünde eşittir ve vergiler tüm toplumdan eşit olarak alınmalıdır. Bu sebeple artan oranlı gelir vergisine karşı çıkan Hayek, düz oranlı vergiyi savunmaktadır. İkinci önerisi ise vergi kanunlarının düzenlenmesi ile ilgilidir. Buna göre normal parlamentodan farklı yöntemlerle oluşturulacak bir "üst parlamento" olmalı ve vergilerle ilgili kanunlar bu parlamento tarafından düzenlenmeli.¹⁸³

2.5.1.5. Niskanen'in Önerisi

Niskanen önerilerini 4 maddede açıklamaktadır:¹⁸⁴

- (i) Madde: Kongre ABD'nin borçlanma limitini sadece senato ve temsilciler meclisinin 3'te 2 sinin olumlu yönde oy kullanmasıyla artırabilir.
- (ii) Madde: Yeni vergi koyan ya da mevcut bir verginin matrahını veya oranını arttıran herhangi bir yasa tasarısı, sadece senato ve temsilciler meclisinin 3'te 2 sinin olumlu yönde oy kullanmasıyla kanunlaşabilir.
- (iii) Madde: Bu düzenlemenin yukarıdaki iki maddesi savaş ilan edildiği herhangi bir mali yıl boyunca askıya alınabilecek.
- (iv) Bu düzenleme onaylandığı yıldan sonra ikinci mali yılda yürürlüğe girecek.

Niskanen, vergi ve borç oranları üzerinde durmasının sebebini bütçe toplamı üzerine oylama yapmanın tahmin ve öngörü hatalarını ortaya çıkaracağı hatalardan kaçınmak olduğunu ifade etmektedir. Niskanen'e göre bütçe teklifini oylamada kaliteli çoğunluk arayışı yalnızca gelir ve giderlere yönelik tartışmaları artırır. Bu sebeple kaliteli çoğunluk kuralı kamu borçları konusunda ve vergi oranlarını arttırmada kullanılmalıdır.

Kamu borçları üzerine daha sert bir sınırlama getirmek, gelir ya da harcamaların dengesini şart koşmadan kamu borçlarındaki artışı kısıtlayacaktır. Aynı zamanda bu şekilde bütçe açıklarının yerini bütçe dengesinin almasındaki engeller azaltılmış

¹⁸³ Sakal, Anayasal... ss.64-65.

¹⁸⁴ Sakal, Anayasal... s.65.

olacaktır. Vergilerin herhangi birinin artışında kullanılacak kaliteli çoğunluk oyu da hangi vergilerin arttırılacağı ya da vergilerde ne gibi değişiklikler yapılacağı konularında olacak tartışmaları engelleyerek gelir amaçlı tarafsız bir vergi reformu için gerekli oyu da arttıracaktır.¹⁸⁵

2.5.2. Mali Anayasa Uygulamaları

Mali Kural uygulama örneklerine öncelikle bu akımın vatanı olan ABD’den başlayarak mali kurallara güzel bir yapı oluşturan AB ile devam edeceğiz. Devamında da çeşitli ülkelerin mali kural uygulamalarına göz atacağız.

2.5.2.1. ABD Uygulamaları

Kamu Tercihi Teorisi’nin vatanı olan ABD’de vergi ve harcama sınırları 1970’lerde ortaya çıkan isyanlar sebebiyle devletin aşırı büyümesini engellemek amacıyla. İlk uygulaması 1973 tarihinde olan bu uygulamalar¹⁸⁶ bir de 1982’de bütçe denkliliği ve kaliteli çoğunluk hükümlerinin yer aldığı geniş anlamda mali anayasa denilebilen yasa teklifinin kabul edilmesiyle yürürlüğe girmiştir.¹⁸⁷ ABD de federal devletin yanında eyaletlerin de vergi ve harcama alanlarında birçok yetkileri bulunmaktadır¹⁸⁸ ve Nisan 2010 itibarıyla, 30 eyalet bir vergi veya harcama sınırlaması kapsamında faaliyet göstermektedir.¹⁸⁹ Aşağıdaki tabloda da eyaletlerin uyguladığı vergi ve harcama kuralları verilmektedir.

¹⁸⁵ Aktan, Anayasal İktisat Perspektifinde... s.160.

¹⁸⁶ Neslihan Koşar, “Anayasal İktisat Perspektifinden ABD’de Vergi Ve Harcama Sınırlamaları: Başlıca Uygulamalar”, **Mali Kurallar**, ss.125-126.

¹⁸⁷ Aktan, Anayasal İktisat Perspektifinde... s.157.

¹⁸⁸ Coşkun Can Aktan, “Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırları”, **Kurumsal Maliye Politikası**, s.174.

¹⁸⁹ National Conference of State Legislatures, “State Tax And Expenditure Limits—2010”, <http://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/state-tax-and-expenditure-limits-2010.aspx#Engine>, (16.05.2017).

Tablo 5: ABD Eyaletlerinde Mali Kural Uygulamaları

EYALET	UYGULAMA YILI	STATÜ	LİMİT TÜRÜ	LİMİTİN ANA ÖZELLİĞİ
Alaska	1982	Anayasa	Harcama	Nüfus ve enflasyon artışına göre yılda bir olarak harcamaların üst sınırı belirlenir
Arizona	1978	Anayasa	Harcama	Harcamalar, toplam eyalet kişisel gelirinin %7.41'inden fazla olamaz
Kaliforniya	1979	Anayasa	Harcama	Harcamalardaki yıllık artış, nüfus artışı ve kişi başına kişisel gelir artışı ile bağlantılıdır.
Kolorado	1991	Tüzük	Harcama	Genel fon ödenekleri, toplam kişisel gelirlerin %5'i ile ya da geçen yıla kıyasla %6'sından daha azdır.
	1992	Anayasa	Gelir ve Harcama	Çoğu gelir sadece nüfus artışı ve enflasyon ile sınırlıdır. Harcama limitleri veya vergi artırımlarındaki değişiklikler seçmen onayını almalıdır
	2005	Referandum	Gelir ve Harcama	Gelir sınırı 2011 e kadar seçim sonucuyla ertelenmiştir.
	2009	Tüzük	Harcama	Genel fon ödenekleri içintoplam kişisel gelirin %5'i sınırını korunurken, alternatif önceki yıl %6 sınırı kaldırıldı.
Connecticut	1991	Tüzük	Harcama	Geçmiş beş yıldaki kişisel gelir ortalaması ya da bir önceki yılın enflasyon artışı ile sınırlıdır. Bunlardan hangisi büyük ise limit odur.
Delaware	1978	Anayasa	Gelir ve Harcama	Harcamalar, anayasanın %98'i ile sınırlıdır.
Florida	1994	Anayasa	Gelir	Gelir, önceki beş yılın kişisel gelirindeki ortalama artış ile sınırlıdır.
Hawaii	1978	Tüzük	Harcama	Genel fon harcaması, önceki üç yılın kişisel gelirdeki artıştan daha az olmalıdır.
Idaho	1980	Tüzük	Harcama	Toplam eyalet kişisel gelirinin% 5.33'ünü aşamaz. Bir defalık harcamalar muafıdır.
Indiana	2002	Tüzük	Harcama	Harcamalar, her iki yılda bir büyüme artışına göre belirlenen formüllerle belirlenir.
Lowa	1992	Anayasa	Ödenek	Ödenekler, gelir tahmininin %99'u ile sınırlıdır.

Louisiana	1993	Anayasa	Harcama	Harcamalar, 1992 yılı ödenekleri ve kişi başına gelirdeki yıllık artış ile sınırlıdır.
Maine	2005	Tüzük	Harcama	Harcama, kişisel gelir son 10 yıllık artış ortalaması veya maksimum% 2.75 oranı ile sınırlıdır.
Massachusetts	1986	Tüzük	Gelir	Gelirler, ücret ve maaşlardaki üç yıllık ortalama artışı aşamaz. + Kamu alımlarındaki artış %2 ile sınırlıdır. (2002
Michigan	1978	Anayasa	Gelir	Gelir, bir önceki yılın eyalet kişisel gelirinin %9.49'u üzerinden %1 ile sınırlıdır.
Mississippi	1982	Tüzük	Ödenek	Tahsisatlar, öngörülen gelirin% 98'iyle sınırlıdır. Yasal sınır, yasama meclisinin oy çoğunluğu ile değiştirilebilir.
Missouri	1980	Anayasa	Gelir	Gelir bir önceki yılın toplam eyalet kişisel gelirinin %5.64'üyle sınırlıdır.
Montana	1981	Anayasa	Harcama	Harcama, devlet kişisel gelirine dayalı bir büyüme endeksi ile sınırlıdır. (2005 yılında tüzük geçersiz kılındı.)
Nevada	1979	Tüzük	Harcama	Önerilen harcamalar, nüfusunun ve enflasyonun iki yıllık artış oranı ile sınırlıdır.
New Jersey	1990	Tüzük	Harcama	Harcamalar kişisel gelirindeki artış ile sınırlıdır.
North Carolina	1991	Tüzük	Harcama	Harcama, toplam kişisel gelirin %7'si ile sınırlıdır.
Ohio	2006	Tüzük	Harcama	nüfus artışının ve enflasyonun %3.5'i veya üzeri ile sınırlıdır.
Oklahoma	1985	Anayasa	Harcama	Harcamalar, yıllık büyümenin %12 ile sınırlıdır.
	1985	Anayasa	Ödenek	ödenekler, onaylanan gelirin %95'i ile sınırlıdır.
Oregon	2000	Anayasa	Gelir	Tahmini gelirin %2'sini aşan herhangi bir genel fon geliri vergi mükelleflerine iade edilmelidir
	2001	Tüzük	Harcama	Harcamalar, iki yıllık öngörülen kişisel gelirin % 8'iyle sınırlıdır.
Rhode Island	1992	Anayasa	Ödenek	Harcamalar, öngörülen gelirin %98'iyle sınırlıdır (1 Temmuz 2012'de %97 oldu.)
South Carolina	1980	Anayasa	Harcama	Harcamalar, kişisel gelirdeki ortalama artış ve bir önceki yıldaki toplam kişisel gelirinin %9.5'i ile sınırlıdır. Hangisi büyük ise sınır

				odur. Kamu çalışanlarının sayısı nüfusunun bir oranı ile sınırlandırılır.
Tennessee	1978	Anayasa	Harcama	Harcamalar, toplam kişisel gelirindeki artış ile sınırlıdır.
Texas	1978	Anayasa	Harcama	İki yıllık ödenekler toplam kişisel gelirdeki artış ile sınırlıdır.
Utah	1989	Tüzük	Harcama	Harcamaların artışı, nüfus artışı ve enflasyonu içeren formülle sınırlıdır.
Washington	1993	Tüzük	Harcama	Harcamalar, geçmiş üç yılın ortalama enflasyonu ve nüfus artışı ile sınırlıdır.
Wisconsin	2001	Tüzük	Harcama	ödenekler üzerinden harcama sınırı (bazı istisnalar ile) kişisel gelir artış oranıyla sınırlıdır.

Kaynak: National Conference of State Legislatures, “State Tax And Expenditure Limits—2010”, <http://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/state-tax-and-expenditure-limits-2010.aspx#Engine>, (16.05.2017).

Görüldüğü gibi eyaletler kendi kurallarını belirlemektedirler. Kimi nüfus artışına ya da enflasyona göre sınırlarını belirlerken kimi de geçmiş yıldaki gelirlere ya da büyüme oranına göre vergi ve harcamaların sınırlarını belirlemektedir.

Aynı zamanda 9 eyalette kaliteli çoğunluk şartı arandığı, 6 eyalette de seçmen onayı şartı olduğu, 10 eyalette Meclis yasası ile belirlendiği ve 10 eyalette de referandum süreci ile belirlendiği bilinmektedir.¹⁹⁰

Aşağıdaki tabloda da vergi oranlarında olası bir artışın tablodaki eyaletlerde nasıl yapıldığı gösterilmiştir.

¹⁹⁰Aktan, Kurumsal Maliye Politikaları Perspektifinden... s.176.

Tablo 6: ABD’de Seçilmiş Eyaletlerde Vergi Artışı Olması İçin Gerekli Kurallar

Eyalet	Kabul Edilen Yıl	İnsiyatifveya Referandum	Gerekli Oy Sayısı	Uygulanan Vergiler
Arizona	1992	I	2/3	Tüm vergiler
Arkansas	1934	R	3/4	Satışlar ve alkol hariç tüm vergiler
Kaliforniya	1979	I	2/3	Tüm vergiler
Delaware	1980	R	3/5	Tüm vergiler
Florida	1971	R	3/5	Kurumlar vergisi
Kentucky	2000	R	3/5	Tüm Vergiler
Louisiana	1966	R	2/3	Tüm vergiler
Michigan	1994	R	3/4	Servet vergisi
Mississippi	1970	R	3/5	Tüm vergiler
Missouri	1996	R	2/3	Tüm Vergiler
Nevada	1996	I	2/3	Tüm vergiler
Oklahoma	1992	I	3/4	Tüm vergiler
Oregon	1996	R	3/5	Tüm vergiler
Güney Dakota	1996	R	2/3	Tüm vergiler
Washington	1993	I	2/3	Tüm Vergiler

Kaynak: National Conference of State Legislatures, “State Tax And Expenditure Limits—2010”, <http://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/state-tax-and-expenditure-limits-2010.aspx#Engine>, (16.05.2017).

Yasama organı, vergi artışlarını 2/3 oy sayısı ile gelir getirdiği, harcama sınırını aşmadığı ve olağanüstü hallerde kabul edebilir. Ortalama 70 milyonun üzerindeki vergi artışları için de seçmen oyu gerekmektedir.¹⁹¹

2.5.2.2. Avrupa Birliği Uygulamaları

Avrupa’da ekonomik ve siyasi birlik sağlanmasından sonra ekonomik ve mali politikaları da uyumlaştırılması ile mali disiplinin oluşturulması ve 1990’lı yıllardaki Avrupa’nın içine düştüğü olumsuz ekonomiden çıkılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda maliye politikası uyumlaştırılması için tüm ülkelerin uyması gereken ve AB’ye üye olunması için gerekli mali sonuçları içeren kurallar belirlenmiştir. Bu kuralları 1992’de imzalanan Maastricht Anlaşması ve 1999 Amsterdam Anlaşması olmak üzere iki anlaşmada bulunmaktadır.¹⁹²

¹⁹¹ Koşar, s.137.

¹⁹² Aktan, Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden... s.179-181.

Maastricht Anlaşması'nda toplam borç ve bütçe açığı için belli sınırlamalar getirilmiştir. Buna göre üye ülkelerin toplam kamu borçları GSYİH'nın %60'ını geçmeyecek, bütçe açıkları GSYİH'nın %3'ünü geçmeyecektir.¹⁹³ Anlaşma ile sınırlanan bu ölçütler, temel niteliktedir.

Her ülkede bu sınırlamalara ilişkin farklı uygulamalar da gözlenmektedir. Örneğin Estonya Kamu borçlarını GSYİH'nın %40 ile sınırlandırmış iken, Çek Cumhuriyeti %30 ile Bulgaristan, Polonya, Portekiz, Romanya, El Salvador %60 ile sınırlandırmıştır. Slovakya ise % 50-53,% 53-55,% 55-57 ve% 57-60 olmak üzere dört aralık belirlemiş ve 2017'de en üst limit %60'dır. 2027 yılında üst limit %50 olacak şekilde her yıl her aralık bir puan azaltılarak işleme koyulacaktır. Diğer kurallar için de farklılıktan söz edilebilmektedir. Örnek olarak, Avusturya bütçe dengesini 2017'den itibaren gerçekleştireceğini açıklarken Çek Cumhuriyeti ve Estonya'da bütçe dengesi, İtalya'da da altın kural yıllardır uygulanmaktadır.¹⁹⁴

Maastricht Anlaşmanın yanında bir de Amsterdam Anlaşması'nda bütçe ve borç sınırları vardır. Bu anlaşmanın 90. maddesindeki “Hiçbir üye devlet diğer üye devletlerin ürünlerine, kendi benzer ürünlerine doğrudan ya da dolaylı olarak uygulandığından daha yüksek herhangi bir iç vergiyi, doğrudan veya dolaylı olarak koyamaz” ve 104. maddesindeki “Planlanan ya da fiili kamu açığının gayri safi yurtiçi hasılaya oranının bir referans değerinin oranı aşması...” “kamu borcunun gayri safi yurtiçi hasılaya oranının bir referans değerini aşması...”¹⁹⁵ İfadeleri vergi yetkisini sınırlandırdığı, borçlanma ve bütçe açığına getirdiği kısıtlamalar sebebiyle mali kural niteliği taşımaktadır. .

2.5.2.3. Diğer Seçilmiş Ülkelerde ve Uluslararası Anlaşmalarda Mali Kural Uygulamaları

Her ülke kendi ekonomik durumuna göre mali kurallarını koyabilmektedir. Buna göre aşağıdaki tabloda seçmiş olduğumuz ülkeler/birlikler ve onların kendi sistemlerine göre koymuş olduğu kurallar verilmiştir.

¹⁹³ Maastricht Kriterleri,

<http://abmerkezi.istanbul.edu.tr/wp-content/uploads/2012/08/maastrichtkriterleri.pdf>,
(17.05.2017).

¹⁹⁴ Fiscal rules database new methodology, https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en, (18.05.2017).

¹⁹⁵ Aktan, Kurumsal... ss.183-184.

Tablo 7: Seçili Ülkeler ve Birliklerdeki Mali Kurallar

Ülkeler	Vergi Sınırları	Harcama Sınırları	Borç Sınırları	Bütçe Kuralları	
Japonya				Bütçe açığının GSYİH'nın %3'ü aşmaması	Yasa
İsrail		Harcama sınırının formülü, 3 yıllık nüfus artış oranı ortalaması + 50 / (bilinen son yıl borç-GSYİH oranı) şeklinde kabul edilmiştir.		2015 yılı GSYİH'nın %3,4'ü, 2016/18 için %2'si, 2019/20 için %1,5'i olarak hedeflenmiştir.	Yasa
Jamaika			Borçlar 2026 yılına kadar GSYİH'nın %60'ının altına çekilecek	2018'in sonuna kadar bütçe dengesi hedeflenir.	Yasa
Nijerya				Bütçe açığı GSYİH'nın %3'ü ile sınırlıdır.	Yasa
Norveç				Merkezi hükümetin petrol dışı yapısal açığı, Hükümet Emeklilik Fonunun beklenen getirisini yansıtmalıdır ki bu getiri uzun vadede %4 oranındadır.	
Pakistan			2018 yılına kadar GSYİH'nın %60'ı ile sınırlamakta %50'ye düşürmek için 15 yıl hedeflenmektedir.	2008e kadar dengeli bütçe kuralı vardır, 2014 ile 2018 arasında bütçe açığı GSYİH'nın %3.5'u olarak sınırlandırılmıştır.	Yasa
Rusya		Temel petrol fiyatlarındaki petrol geliri+ tüm fosil olmayan gelirler+ net borçlanma limiti GSYİH'nın %1			Yasa

Güney Afrika Ekonomik ve Parasal Birlik Ülkeleri			GSYİH'nın %70'ini aşmayacak	Dengeli Bütçe, Bütçe açığı GSYİH'nın %3'ünü aşmayacak	Uluslar arası Anlaşma
Doğu Karayipler Para Birliği Ülkeleri			Borçlar 2030'a kadar GSYİH'nın %60'ına ulaşacak ondan önce hedeflenen tarih 2020'dir.		Uluslar arası Anlaşma

Kaynak: IMF, Fiscal Rules Dataset 1985 – 2015,

<http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/other/char.htm>, (23.05.2017).

Tabloda görülen ülkeler için bu kuralların öncesi bu kuralların getirildiği kanunları ya da değiştirilen kanunları kısaca açıklayarak devam edeceğiz.

İsrail 1992den beri bütçe dengesi sağlamaya çalışmaktadır. Açıkları Azaltma ve Bütçe Gider Kısıma Kanunu (2010) ile 2014 yılında bütçe açığı GSYİH'nın %1'i ile sınırlanmıştır. 2012'de ise açık hedefleri, 2013 yılından 2016 yılına kadar sırasıyla %3, %2,75, %2,5 ve %2 olarak 2019 yılı için ise %1,5 hedeflenmiştir. Bu hedefler 2013 yılında tekrar değişmiş ve 2013 için %4,65, 2014 için %3, 2015 için %2,5, 2016/17 için %2 ve 2018/20 için %1,5 olarak belirlenmiştir. 2014 yılında tekrar düzenlenen bütçe açık kısıtları da tablodaki halini almıştır. 1991 yılında ise Açığı Azaltma Yasası (DRL) kabul edilmiş ve 2004 yılında yapılan değişiklik ile kamu harcamalarını reel büyüme ile sınırlanmıştır (2007'den itibaren bu oran 1,7). 2014 yılında belirlenen harcama formülüne göre ise harcamalar, 3 yıllık nüfus artış oranı ortalaması + 50 / (son bilinen yıldaki borç-GSYİH oranı) şeklinde belirlenmiştir.¹⁹⁶

Pakistan 2005'te Mali Sorumluluk ve Borç Sınırlandırması (FRDL) Yasasını kabul etmiş, borçlanma ve bütçe açığı ile ilgili sayısal sınırlamalar getirmişse de uygulama alanı bulamamıştır. Bunun üzerine 2016 yılında FRDL yasası tabloda görüldüğü gibi değiştirilmiştir.¹⁹⁷

Jamaika 2010 yılında mali sorumluluk kapsamında yasa kabul etmiş ve bu çerçevede 2014 yılında yeni bir mali kural kabul edilmiştir. Buna göre borçlar 2025/26 yılına kadar GSYİH'nın %60'ının altına çekilmesi öngörülmüştür. Bunların yanında

¹⁹⁶ IMF, "Fiscal Rules at a Glance",

<http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>, (23.05.2017), s.40.

¹⁹⁷ IMF, Fiscal... s.58.

mali kural olarak sayılmasa da kamunun ödediği ücretleri GSYİH'nın %9'una indirme hedefi bulunmaktadır. Bu kuralların acil durumlarda ya da olağanüstü hallerde yetkili bakan kararı ile aşılabilmesine de izin verilmiştir.¹⁹⁸

Doğu Karayipler Para Birliği (Eastern Caribbean Currency Union) ülkeleri olan Dominik, Grenada, ST. Lucia, ST. Kitts and Nevis, St. Vnicent and the Grenadines ve Antigua and borbuda anlaşma ile borç sınırı getirmişlerdir. Buna göre 2030'a kadar borçların GSYİH'nın %60'ına ulaşması öngörülmüştür. Grenada'da diğerlerinin dışında bir de ulusal boyutta yasa ile harcama, bütçe ve borç sınırları mevcuttur.¹⁹⁹

Nijerya 2007'den beri bütçe açıklarını GSYİH'nın %3'ü ile sınırlandırmıştır.²⁰⁰

Japonya 1947 yılında Kamu Maliyesi Kanunu ile cari harcamaların iç gelirleri aşmamasının gerektiği altın kuralı kabul etmiştir. 1997 yılında da Mali Yapı Reform Yasası kabul edildi. Buna göre bütçe açıkları GSYİH'nın %3'ünü aşmaması öngörülmüştü. Ancak 1998 yılında patlak veren Asya Krizi ile bu kural çok sağlıklı bir uygulama alanı bulamadı. 2006 yılında hükümet 2011 yılına kadar geçerli olacak harcama kategorisi ile sayısal hedefler belirlemiştir. 2007 ve 2008 yıllarında geçerli olan bu hedefler kriz sebebiyle 2009 yılında uygulanmamıştır. 2010 yılında yürürlüğe giren Mali Yönetim Stratejisi ile toplam harcama limiti getirilse de 2013 yılında bu uygulama kaldırılmıştır. 2011 yılında Mali Yönetim Stratejileri altında PAYGO (Pay-as-you-go) uygulaması ile harcamaları ve gelirleri kontrol altına alan bir sistem oluşturulmuş ancak burada harcama ya da gelirlerle ilgili bir sınırlama belirlenmemiş ve usul kuralları olarak görülmüştür.²⁰¹

Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği (West African Economic and Monetary Union) 2000'den itibaren yakınsama kriterleri belirlenmiştir. Bunlardan ilki dengeli bir bütçe kuralıdır. Daha sonra kamu borçları GSYİH'nın %70i ile sınırlandırılmıştır. 2015'te yapılan düzenlemeler ile de bütçe açıkları GSYİH'nın %3i ile sınırlandırılmıştır.²⁰²

¹⁹⁸ IMF, Fiscal... s.42.

¹⁹⁹ IMF, Fiscal Rules Dataset 1985 – 2015, <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/other/char.htm>, (23.05.2017).

²⁰⁰ IMF, Fiscal... s.57.

²⁰¹ IMF, Fiscal... s.43.

²⁰² IMF, Fiscal Rules Dataset 1985 – 2015, <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/other/char.htm> (23.05.2017)

Rusya, 2012 aralık ayının ortasında yeni bir petrol fiyatına dayalı mali kural kabul etti. Bu kural, harcamalar için bir tavan sınır belirlenmiştir. ("taban" petrol fiyatındaki petrol geliri, artı tüm fosil olmayan gelirler ve net borçlanma limiti GSYİH'nın yüzde 1'i). "Taban" petrol fiyatının üzerindeki petrol gelirleri, GSYİH'nın yüzde 7'sine ulaşana kadar Yedek Fonda korunması (ancak bu yasa uyarınca izin verilen bazı istisnalar vardır) hedeflenmiştir ayrıca Rezerv Fon bu eşiğe ulaştığında, fazladan petrol gelirlerinin en az yarısı Ulusal Zenginlik Fonu'na, geri kalan kaynaklar altyapı ve diğer öncelikli projeleri finanse etmek için bütçeye yönlendirilir.²⁰³



²⁰³ IMF, Fiscal... s.65.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

OSMANLI'DA VE TÜRKİYE'DE MALİ ANAYASA UYGULAMALARI

3.1. OSMANLI'DA MALİ ANAYASA UYGULAMALARI

İktidarın sınırlandırılması, bireylerin hak ve özgürlüklerini koruması için girişilen faaliyetler günümüz modern sisteminde gelişmiş olsa da bu durum eski çağlarda da meydana gelmiştir.²⁰⁴ Devletin egemenlik gücüne dayanarak halka ağır vergiler yüklemesi beraberinde yönetime karşı oluşabilecek pasif ya da aktif tepkileri getirebilmektedir. Aktif tepkilerin bir kolu olan isyanlar da ağır vergi yüküyle ezilen halk tarafından devletin bu durumu daha fazla sürdürmemesi için çıkmaktadır.²⁰⁵ Bu isyanlar gerek Osmanlı Devleti'nde gerekse batıda önemli sonuçlarla sonlanmıştır.

Bunun en büyük örneği İngiltere'nin vergilerine karşı direnmek için bir araya gelen Amerika'daki kolonilerin Amerika'yı oluşturmasıdır. İngiltere'nin Amerika'daki kolonilere yüklediği vergilerden dolayı kolonilerin birleşerek bu duruma engel olmak istemeleri Amerika'nın bağımsızlığında atılan önemli bir adım²⁰⁶ olurken İngiltere Kralı yurtsuz John'un ağır ve uygunsuz vergi koyması aynı zamanda kötü davranışları halktan her kesimin tepkisini çekmiş ve halkın kendisine karşı ayaklanmasına sebep olmuş ve ayaklanmanın sonucunda kral 15 Haziran 1215 tarihinde Magna Carta'yı imzalanmak zorunda kalmıştır.²⁰⁷ Dünyada bunlar olurken Osmanlı'da da vergilere sesler çıkmaya başlamış ve bu seslere karşılık da fermanlar, ittifaklar ve kanunnameler çıkarılmıştır.

Osmanlı Devleti bir İslam devleti olduğu için vergileri şer'i nitelik taşımakta ve İslam hukukuna dayanmaktaydı.²⁰⁸ Padişahlar, yalnızca Allah'a karşı sorumludur çünkü padişahların yetkilerinin Allah tarafından geldiği kabul edilmektedir. Bu durum

²⁰⁴Coşkun Can. Aktan, Dilek Dileyici, Özgür Saraç, “**Vergi, Zulüm ve İsyan**”, Phonix Yayınevi, Ankara, 2002,

²⁰⁵Aktan, Dileyici, Saraç, Vergi, Zulüm... s.

²⁰⁶Ihsan Burak Birecikli, “Amerika'nın Kuruluşu ve ABD-Avrupa İlişkileri (1776-1876)”, History Studies,

[http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31829950/678526557_5Ihsan_Burak_Birecikli.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1495981437&Signature=3BKik9cZ7Tmasy%2BqMuXyvzDCwFI%3D&response-content-](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31829950/678526557_5Ihsan_Burak_Birecikli.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1495981437&Signature=3BKik9cZ7Tmasy%2BqMuXyvzDCwFI%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DAmerika_nin_Kurulusu_ve_ABD-Avrupa_Ilisk.pdf)

[disposition=inline%3B%20filename%3DAmerika_nin_Kurulusu_ve_ABD-Avrupa_Ilisk.pdf,](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31829950/678526557_5Ihsan_Burak_Birecikli.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1495981437&Signature=3BKik9cZ7Tmasy%2BqMuXyvzDCwFI%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DAmerika_nin_Kurulusu_ve_ABD-Avrupa_Ilisk.pdf) (25.5.2017) s.85.

²⁰⁷Asis Ertan İlal, “Magna Carta”, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/96147>, (20.05.2017), ss.23-24.

²⁰⁸Şafak Ertan Çomaklı, s.270.

da hocasının II. Mahmut'a söylediği şu sözlerle anlaşılmaktadır: “Dünyanın her şeyi fanidir nihayet bulur. Ama Ahiret'in her şeyi ebedidir, nihayet bulmaz. Saadette bulunan saadette, hırmanda bulunan mahrumiyette ebedidir. Her bir insan kendi ettiğinden sual olunur. Amma Padişah mülkünde ve cemi memalikinde mevcut ala ve edna ve sagir ve kebir ve rical ve nisa ve agniya ve fukaranın mecmuundan sual ve hesap olunur. Bunların cümlesi tarafı Hakk'tan Padişaha emanet olunmuştur.”²⁰⁹ Bu noktada mali sistemde de dahil olmak üzere Şer'i hukuk her şeyin üzerinde tutulmuştur. Bu çerçevede de İslam hukukunun kaynakları olan Kur'an, sünnet, icma ve kıyasa²¹⁰ göre salınabilecek vergiler olan zekat, öşür, haraç ve cizye Osmanlı vergilerini oluşturmaktaydı.²¹¹ Ancak Osmanlı Devleti'nin büyümesi yeni ihtiyaçları da beraberinde getirmiştir. Buna bağlı olarak ihtiyaçları karşılamak için şer'i vergilerin dışında bir de örfi vergiler alınmaya başlanmıştır. Bu vergiler İslam hukukunda bahsedilen vergilerin dışında olağan üstü durumlarda koyulabilecek ve değişkenlik gösterebilen vergilerdir. Örfi vergilerin ilki savaş finansmanı olarak II. Bayezid döneminde alınmış, ve zaman içerisinde bu vergiler çeşitlilik göstermiştir.²¹² Öyle ki bu vergilerin zamanla 80 çeşidi olmuştur.²¹³ Bu vergilerin yanı sıra gittikçe bozulan sistem, temsilsiz ve fazla alınan vergiler halka ağır gelmiş ve Osmanlı maliyesinde gerilemeler görülmüştür. Hem bu mali sebepler hem de siyasi sebeplerden dolayı Osmanlı bir takım belgelerle düzeni sağlamaya çalışmıştır.

Bu bölümde yukarıda bahsedilen belgelerden olan Sened-i İttifak, Tanzimat Fermanı, Islahat Fermanı ve Kanuni Esasi mali anayasa perspektifinden değerlendirilecektir.

3.1.1. Klasik Dönem (1300-1600)

Tanzimat Dönemi'ne kadar Osmanlı'da gelir ve giderlerin kaydedildiği defterler olmasına karşın bu defterler günümüz bütçeleme sistemi gibi değildir. Bütçe konusunda İslami esaslar egemendir. Tahsis ilkesinin geçerliği olduğu bu dönemde

²⁰⁹Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, İkinci Baskı, Ankara, 1983, s.194.

²¹⁰Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, Fakülteler Matbaası, Dördüncü Baskı, İstanbul, 1982, s.12.

²¹¹ Aktan, Dileyici, Saraç, Vergi, Zulüm... s.3.

²¹² Coşkun Çakır, **Osmanlı Maliyesi**, Küre yayınları, İstanbul, 2001, s.48.

²¹³Hüseyin Perviz Pur, **Osmanlı'da Vergi İsyanları**, Tarihçi Kitabevi, İstanbul, 2005, s.24.

gelirler ayrıca toplanıp giderlere tahsis edilmekteydi.²¹⁴ Vergiler şer’i vergiler ve örfi vergiler olarak iki gruptan alınıyordu ancak bu vergiler zamanla çeşitlenmiştir. Bizler bu noktada mali anayasa perspektifinde bu vergileri değerlendirdiğimizde şer’i hukuk kapsamında alınan vergilerin mali anayasayla uyumluluk gösterdiğini söyleyebilmekteyiz. Bunun sebebi de Şeri vergilerin belirleyicisinin Kur’an olması ve dolayısıyla hükümet tarafından keyfi değiştirilemeyecek olması ve aynı zamanda da tahsil edilecek verginin nereye harcanması gerektiğinin de belirlenmiş olmasıyla mali anayasada kabul gören tahsis ilkesine uyuyor olmasıdır.

Osmanlı’nın ilk zamanlarında harcamalar gelire göre çok azdır. Osmanlı’nın bu dönemlerinde pek fazla harcaması yoktur. Timarlı zaimler, vüzera ve ümera ve sair devlet erkanı kendilerine dirlik tahsis olunan arazinin mahsulleriyle geçinir, hazineden para almazlardı. Hazinesin masrafı tabloda da görüldüğü gibi kapıkulu denilen yeniçeri ve dergahı ali sipahileri denilen süvari hassa askerleri için muayyen olan ulufe ile ulema ve sadata tahsis kılınan yevmiyelerden ibaretti. Saray harcaması da pek olmadığı için her sene birçok gelir fazlası oluşur ve bu fazlalıkla da camii, medrese, köprü, yol, han ve hamam inşaa edilirdi.²¹⁵

Tablo 8: 14. Yüzyıl Osmanlı Gelir ve Giderleri

GELİRLER	HARCAMALAR
Cizye-i şeriye	Kapıkulu askerlerine verilen para
Maktu vergiler	Dergahi ali sipahileri için ödenen ulufe
Sevaim ağnam	Ulema ve sadata tahsis kılınan yevmiye
Havası hümayun	
Gümrükler hasılatı	
Hümsuganaim(pençek)	

Kaynak: Ziya Karamursal, **Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1989, ss. 1-18. Kitaptaki bilgiler ile tarafımca oluşturulmuştur.

Bu döneme bakıldığında harcamaların az olması ve gelirlerin de harcamalardan fazla olması sebebiyle devleti herhangi bir şekilde kısıtlama ihtiyacı görülmemiştir. Osmanlı’nın başı olan bu dönemin sonuna kadar bolluk hakimdi diyebilmekteyiz. Elbette her padişah döneminde mali durumun çok iyi olduğunu söyleyemeyiz.

²¹⁴ Hüseyin Güçlü Çiçek, Süleyman Dikmen, “Osmanlı Devleti’nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi”, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 11, Yıl 11, Sayı 2, 2015, s.85.

²¹⁵ Ziya Karamursal, **Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1989, ss. 1-18.

Osmanlı'nın klasik döneminde ya bir padişah gelmiş gereksiz harcamaları kısmış ve mali durumu düzeltmiştir ya da bir padişah gelmiş tabloda gördüğünüz vergilere ek vergiler getirmiş, harcamaları arttırmış ve mali durumu bozmuştur. Ancak diyebiliriz ki genel itibarı ile bu dönemde Osmanlı mali açıdan verimli yıllarını yaşamaktaydı.

Klasik döneme Mali Anayasa çerçevesinden baktığımızda değerlendirmemiz gereken II. Mehmet'in Kanunnamesi karşımıza çıkmaktadır. İkinci Mehmet ilan ettiği Kanunname ile cizye ve öşre, para cezaları eklenmiştir²¹⁶ Bu kanunnamede kimlerin ne kadar vergi vereceği ve hangi durumlarda (kol kırma, göz çıkarma v.b.) para cezasının ne kadar olacağı belirtilmiştir.²¹⁷ Kanun ile belirlenmesi Mali Anayasa'nın anayasada belirleme ilkesi ile benzeşse de bu durum halk tarafından padişahı kısıtlama durumu ile ilgili değildir. Haliyle padişahı kısıtlayıcılığının aksine padişahın kendi belirlediği kuralların var olduğu bir kanunnamedir. Bu noktada padişahın isteği doğrultusunda koyulan bu kanunların, Mali Anayasa'dan ve devletin kısıtlanmasından oldukça uzaktır.

Klasik dönemde Osmanlı maliyesinde görülen tahsis ilkesi, küçük bütçe oluşturulması, bütçelerin denk tutulması, bütçelerin gelir öncelikli olarak hazırlanması, olağanüstü durumlar haricinde borçlanmaya gidilmemesi, harcamalarda kamu tercihinin yansıtacak düzenlemelerin olması ve devletin harcama kalemlerinin miktar ve bileşimi üzerinde ayarlamalarda bulunması Anayasal İktisat çerçevesinde yapılan uygulamalardır.²¹⁸ Bunların yanında kadı sicillerine de geçen davalarda ödeme gücünün benimsendiği, kamusal hizmetlerde bulunanların (ölü yıkamacılığı, ulak atları besleyiciliği, su yolları korumacılığı vb.) özel emirlerle vergiden muaf tutulduğu, vergide yapılan adaletsizliklere karşı padişahın kanunların dışına çıkılmamasını emrettiği ve bu emirlerinin bulunduğu neredeyse her fermanının sonunda "tuğrama emniyet edesiniz" ifadeleriyle yönetiminin adaletine güvenilmesi gerektiğini vurguladığı görülmektedir.²¹⁹

²¹⁶Karamursal, s.3.

²¹⁷ Abdülkadir Özcan, **Atam Dedem Kanunu**, Yitik Hazine Yayınları, İstanbul, 2012, ss. 19-21.

²¹⁸Ömer Alp, "Anayasal İktisat Teorisi Açısından Osmanlı Mali Yapısının Analizi", **Nuri Çelik'e Armağan**, Beta Basımevi, Cilt 1, İstanbul, 2001, ss. 103-104.

²¹⁹Ahmet Burçin Yereli, Altuğ Murat Koktaş, Işıl Şirin Selçuk, "Osmanlı İmparatorluğunda Ödeme Gücüne Göre Vergi Uygulamaları: 17. Yüzyıl İstanbul Kadı Sicilleri Üzerine Bir İnceleme", **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 8, Sayı 1, 2015, ss. 214-219.

3.1.2. Sened-i İttifak (7 Ekim 1808)

II. Mahmut Dönemi'nde imzalanan Sened-i İttifak'ın düzenlenmesine III. Selim dönemi'nde kurulan Nizam-i Cedit ordusu, yeni çeri ocağının ihtilali²²⁰ ve son dönemlerde Anadolu ve Rumeli'deki bazı eyaletlerin merkeze karşı bağımlılıklarının zayıflaması ve bu bölgelerdeki ayanların keyfi bir yönetim kurarak merkeze karşı gelmeleri sebep olmuştur.²²¹ Bunların üzerine Sadrazam Alemdar Mustafa Paşa, imparatorluğun bütün valilerini ve ileri gelen ayanları danışma meclisine çağırarak ve Sened-i İttifak denilen belge imzalanmıştır. Bu senette merkez ve taşra arasındaki ayrılıktan dolayı devletin yıkılma derecesine geldiği ve devletin gereken birlik şartlarının tespit edildiği belirtilmiştir.²²²

Senedi İttifak şer'i özellikli bir belgedir. Taraflar birbirlerine taahhütlerini yeminle doğrulamışlardır. Padişahın da belgenin üzerine mührünü koyması belgenin onu da bağladığını göstermektedir. Belgenin süreye bağlanmaması her gelen sadrazamın bu belgeye bağlı olmasını gerektirmekteydi. Bu durum, sadrazamları eskisi gibi yalnızca padişahın mutlak vekili olmaktan çıkarmıştır. Tüm bunlara bakıldığında Sened-i İttifak'ın padişah otoritesini sınırladığı görülmektedir.²²³

Toplam yedi şarttan oluşan senedi ittifak incelendiğinde, bu belgenin içerisinde mali anayasa ile ilgili olan 7. şarttan bahsedebiliriz.²²⁴

“Yoksulun ve halkın gözetilip korunması temel ilke olduğuna göre hanedanlar ve ileri gelenler tarafından, yönetimleri altında bulunan ilçelerin güvenliğine ve yoksulun ve Hristiyan uyrukluların verecekleri vergi konusunda fukara ve reayanın korunmasının esas olduğundan hanedan ve bakanlar tarafından, kendi yönetimlerindeki kazaların düzenine ve fukara ve reayanın vergi emri haddi aşmayacak konusunda düzenlemeleri kendi aralarında görüşerek karar verilecektir. Bu kararların devamlılığına ve zulmün yapılmamasına özen gösterilecek. Ve her hanedan diğerini kontrol edecek kurallara uymayan ve zalimlik yapan olursa Devleti Aliyyeye ihbar edecek ve bu konuda çalışmalar yapılacaktır.”

²²⁰Halil İncalcık, “Senedi İttifak ve Gülhane Hattı Hümayunu”, **Osmanlı İmparatorluğu Toplum ve Ekonomi**, Eren Yayıncılık, İkinci Baskı, İstanbul, 1996, s. 343.

²²¹Aktan, Dileyici, Saraç, Vergi, Zulüm... s.272.

²²²İncalcık, s.344.

²²³İncalcık, s.346.

²²⁴Ali Akyıldız, “Sened-i İttifak'ın Tam Metni”, **İslam Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 2, 1998, s.220.

Maddede öncelikle yoksulun ve halkın korunmasının esas olduğu, hanedanın ve ayanın düzene ve vergilemenin aşırı olmamasına uymaları gerektiği belirtilmektedir. Bahsedildiği üzere zulüm olmaması için vergilerin hanedan ve bakanlar arasında görüşülüp kabul edilmesine karar verilmektedir. Bunların yanında koyulacak verginin uyulmasında hanedanların birbirlerini gözetmesi ile denetim mekanizması da getirilmektedir.²²⁵

Burada dikkat çekeceğimiz üç husus vardır. Bunlardan ilki vergilerin adalet ile toplanacağıdır. Bu sayede geçmişte bozulan iltizam sistemi düzeltilmek istenmiş ve halkın sırtına yüklenen ağır vergilerin artık adaletle toplanacağı belirtilmiştir. İkinci husus vergilere görüşmeler ile karar verileceğidir. Burada artık vergilemede taşradaki hanedanın da sözünün geçeceği anlamına gelmektedir ve böylelikle padişahın mutlak otoritesi sınırlandırılmaktadır. Üçüncüsü ise hanedanların vergilemede alınan kararlara uyup uymadıkları konusunda birbirlerini gözetmesi ve uymayanları bildirmesidir. Böylelikle hanedanlar bir tür denetim organı kimliği kazanmaktadır.²²⁶

3.1.3. Tanzimat Fermanı (3 Kasım 1839)

Osmanlı'nın son zamanlardaki mali sisteminde ciddi bozulmalar görülmüştür ve bu bozulmaları Koçi Bey, Risalesi'ndeki "...Vergi artınca reayaya zulüm ziyade olup, alem harap olmuştur. Evvelce ev başına kırkar, ellişer akçe alınırken şimdi yalnız miri için her neferden ikişer yüz, kırkar akçe ve her ev halkından üçer yüz akçe, her koyun başına bir akçe tayin olundu" sözleriyle ifade etmiştir.²²⁷ Sistemi düzeltmek isteyen Sultan Abdülmecid tahta geçtiği yıl hariciye nazırlığına getirilen Mustafa Reşit Paşa'nın çabaları ile de ıslahat çalışmalarına başladı ve Gülhane Hattı Hümayun'u ilan etti. Bu ferman nitelik olarak klasik dönemdeki adaletname geleneğinin devamı özelliğini taşır²²⁸ ancak kişilerle ilgili yeni bir siyasal konum getirmekle birlikte birçok

²²⁵Sina Akşin, "Sened-i İttifak ve Magna Carta Karşılaştırılması", Aix-en-Provence 6. Osmanlı Devleti ve Türkiye'nin İktisadi ve Toplumsal Tarihi Kongresi, (1-4. Temmuz 1992).

²²⁶Aktan, Dileyici, Saraç, Vergi, Zulüm... s.274.

²²⁷Zuhuri Danışman, **Koçi Bey Risalesi**, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları:609, 1000 Temel Eser Dizisi:115, Ankara, Sevinç Matbaası, 1985, s.10'dan aktaran; Ali Fuat Gökçe, Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi, **Yasama Dergisi**, s.72.

http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2010/sayi14/59-78.pdf, (21.05.2017).

²²⁸Mehmet Ali Ünal, **Türk İnkılabı Tarihi ve Atatürk İlkeleri**, Aydan Matbaası, Ankara, 2004, s.41.

yasal düzenlemelerle ülkenin ekonomik yapısında değişiklikler meydana getirmiştir.²²⁹

Tanzimat Fermanının konumuzu ilgilendiren hükümleri.²³⁰

“Herkes malum olduğu üzere, Devlet-i Aliyyemizin kuruluşundan beri, yüce Kur’an’ın hükümlerine ve şer’i kanunlara kemaliyle uyulduğundan, ulu saltanatımızın kuvvet ve kudreti ve bütün halkının refah ve gelişmişliği istenilen dereceye ulaşmışken, yüz elli sene vardır ki, art arda gelen sıkıntılar ve çok çeşitli sebeplere dayalı olarak, ne Şer’i şerife ve ne yararlı kanunlara bağlı kalınmadığı ve uygun hareket edilmediği için, evvelki kuvvet ve gelişmişlik bilakis zayıflık ve fakirliğe dönüşmüştür...”

“...Bir devlet memleketlerini korumak için elbette asker ve görevliye, vesair gerekli masraflara ihtiyacı vardır. Bu ise parayla yönetileceğine ve para dahi halkının vergisiyle oluşacağına göre, bir güzel yoluna bakılmak önemli hale gelmiştir. Gerçi daha öncelerde gelir olarak görülmüş olan tekel sıkıntısından elhamdülillah, Osmanlı memleketleri ahalisi bundan evvelce kurtulmuş ise de, tahrib edici aletlerden olup, hiçbir zaman yararlı ürünleri görülmeyen “iltizamlar zararlı usulü” bugün yürürlüktedir. Bu ise bir memleketin siyasi sınırlarını ve mali işlerini bir adamın eline ve belki kahredici yıkıcı pençesine teslim etmek anlamına geldiğinden, o dahi eğer iyice bir adam değil ise hemen kendi çıkarına bakar, hareket ve tavırlarının çoğu haksızlık ve zulümden ibaret olur. Bundan sonra memleket ahalisinden her ferdin mülklerine ve gücüne göre bir uygun vergi tayin olunarak kimseden fazla bir şey alınamaması ve Devlet-i Aliyyemizin deniz ve karada askeri masrafları ve sairesi dahi olumlu kanunlar ile sınırlanmış ve belirlenmiş olup, ona göre icra olunması gereklidir...”

“Meclis-i Ahkam-ı Adliye (kanun ve nizamname çıkarmak için oluşturulmuş meclis) üyeleri dahi gerektiği kadar artırılarak ve ve-killer (bakanlar) ve üst dereceli devlet adamları dahi belli günlerde orada toplanarak ve tama-mı fikir ve görüşlerini hiç çekinmeden serbestçe söyleyerek, işbu can ve mal emniyeti ve vergi tayini konularına dair gerekli kanunları yapacaklardır.”

Mali hükümlere bakmadan önce fermanın girişindeki açıklamaya değinmek gerekmektedir. Fermanın girişinde mali durumun zayıflamasından ve bunun sebebi

²²⁹M. Belin, **Osmanlı İmparatorluğunun İktisadi Tarihi**, Çev. Oğuz Ceylan, Umut Matbaası, Ankara, 1999, s.468.

²³⁰Muharrem Balci, “Tanzimat’tan Günümüze Islah, Resepsiyon ve Uyum Çalışmalarının Tahlili”, <http://www.muhamrembalci.com/yayinlar/tebligler/52.pdf>, (25.05.2017).

olarak da şer'i hükümlere uyulmaması olduğu belirtilmiştir. Eğer bu hükümlere uyulsaydı devletin bu zor duruma girmeyeceği söylenmiştir. Yukarıda da bahsettiğimiz üzere şer'i hükümler, mali anayasaya uygunluk göstermektedir. Devletin mali istikrarını halka ağır yük yüklemekten sağlayabilmektedir. Tanzimat Fermanı'nın girişinde de bu durumun fark edildiği ve keyfî uygulamalar bırakılarak daha adil vergi uygulamalarına gidileceği anlaşılmaktadır.

Devamındaki maddeye baktığımızda, iltizam usulünün devletin mali işlerine ne kadar zarar getirildiği açıklanmıştır. Böylelikle iltizam usulü kaldırılmış ve herkesin ödeme gücüne göre vergi vereceği belirtilmiş, bu vergilerin de devlet harcamaları ölçüsünde olacağı vurgulanmıştır. Devamında harcamaların sınırlandırılacağından bahsedildiği için de vergilerde sınırlamalar olacağı anlaşılmaktadır.²³¹

Son hükümde, Meclisi Ahkam-ı Adliyye adlı meclisin vergi tayininde kanun yapacak konumda olması öncesinde mutlak olarak padişahın yetkili olduğu durumun ortadan kalktığını ve padişahın vergileme yetkisinin sınırlandırıldığını ifade edilmektedir. Ancak padişahın meclis üzerindeki geniş tasarrufu, bu sınırlandırılmanın uygulamada anlamsız hale gelmesine yol açmıştır.²³²

Tanzimat Fermanı'nın sonunda yer alan “Şer'i kanunlar sadece din, devlet, mülk ve milleti ihya için konulacak olduğundan tarafımızdan, hilafına hareket edilmeyeceğine söz verilip, Hırka-, Şerife odasında bütün ulema ve vekiller dahi yemin ettirilip, kim olursa olsun, şer'i kanunlara muhalif hareket edenlerin kesinleşmiş kabahatlerine göre layık oldukları cezalandırmaya hiç rütbeye, hatıra ve gönle bakılmayarak icrası için ceza kanunnamesi dahi tanzim ettirilsin.” Hükümü ise padişahın kendini sınırladığı görülmektedir. Aynı zamanda üst yönetim olan ulema ve vezirlerin de bu kurallara uymadıkları takdirde ayırım gözetmeksizin cezalandırılması keyfî davranışların giderileceğine dair bir hükümdür. Bu hükümden dolayı Tanzimat Fermanı'nı anayasa olarak değerlendirenler olmasına karşın yalnızca bu yemine bakılarak bu fermana anayasa özelliği yüklemek doğru olmayacaktır. Bu durumda Tanzimat Ferman'ı için padişahın kendi otoritesini kendinin sınırladığı, bundan sonra yönetimde keyfî davranmayacağını ve belirtilen hükümlere sadık kalacağını verdiği sözdür denilebilir.²³³

²³¹Aktan, Dileyici, Saraç, Vergi, Zulüm... s.276.

²³²Aktan, Dileyici, Saraç, Vergi, Zulüm... s.276.

²³³Hayati Hazır, “Tanzimat Fermanı'nın Anayasa Hukuku Açısından Tahlili”, **Prof. Dr. Jale G. Akipek'e Armağan**, Selçuk Üniversitesi Basımevi, Konya, 1991, ss.195-196.

Borçlanma, harcama ya da bütçede denklik gibi kurallarla maliye politikasının bağlayıcılığı fermanında söz edilmemektedir.

Bu dönemde mali sistemin kötülüğünden dolayı yabancı devletlerin ülke gelirlerine müdahalesi endişesiyle bütçeyi düzenlemesini ve denkleştirilmesini sağlamak amacıyla Islahat-ı Maliyye Komisyonu kurulmuştur. Ancak bu komisyonun padişahı kısıtlama gibi bir özelliği olmamakla birlikte daha kolay borç alınabilmesi için yabancı üyeler seçtiği de bilinmektedir.²³⁴

3.1.4. Islahat Fermanı (18 Şubat 1856)

Osmanlı ile Rusya arasında Kırım Savaşı'nın ortaya çıktığı 1853 yılında, bu savaştan Rusya'nın galip gelmesini istemeyen İngiltere ve Fransa, Osmanlı'yı desteklemişlerdir. Askeri ve diplomatik destek sağlayan Fransa ve İngiltere'ye borçlu duruma düşen Osmanlı, Fransa, İngiltere ve Avusturya'nın baskılarıyla 1856 yılında Müslüman halk ile gayrimüslim halk arasındaki ayrılıkları kaldıracak Islahat Fermanı'nı yayımlamıştır.²³⁵ Femandaki ilgili hükümler:²³⁶

“Alış veriş ve emlak mülkiyeti ve gelirler maddelerine ilişkin Osmanlı kanunlarına ve Belediye zabıta yönetmeliklerine uymak ve onlara uygun davranmak ve asıl yerli halkın verdikleri vergileri vermek üzere Yüce Saltanatım ile yabancı devletlerarasında yapılacak anlaşmalardan sonra yabancılara dahi emlak mülkiyeti müsaadesinin verilmesi...

Halkın tamamı üzerine konulacak vergiler sınıf ve mezheplerine bakılmayacak bir surette alındığından, iş bu vergilerin ve hele âşarın alınmasında meydana gelen suiistimallerin düzeltilmesi için acil tedbirler düşünülüp müzakere edilerek doğrudan doğruya (aracılar kullanmadan) vergi alma usulünün aşamalı olarak yerine getirilmesi mümkün oldukça, devlet gelirlerinin iltizam usulü yerine bu yeni yöntem kullanılıp toplanması gerçekleştikçe, devlet memurları ile meclislerdeki üyelerin açık

²³⁴Ö. Faruk Bölükbaşı, **II. Abdülhamid Döneminde Mali İdare**, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, İstanbul, 2005, ss.15-27.

²³⁵Selçuk Akşin Somel, “Kırım Savaşı, Islahat Fermanı ve Osmanlı Eğitim Düzeninde Dönüşümler” http://research.sabanciuniv.edu/5529/1/K%C4%B1r%C4%B1m_Sava%C5%9F%C4%B1%2C_Islahat_Ferman%C4%B1_ve_E%C4%9Fitim.pdf, (29.05.2017).

²³⁶Şeref Gözübüyük ve Suna Kili, “Türk Anayasa Metinleri”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 496, İkinci Baskı, Ankara, 1982, s.11.

artırmalarda açıktan icra olunacak iltizamlardan birini yerine getirmemeleri veya herhangi bir türlü hisse almalarının çok sert cezalarla yasaklanması...

Mahalli vergilerin dahi mümkün olduğu kadar ürünlere zarar vermeyecek ve iç ticarete engel olmayacak biçimde konulup tayin edilmesi...

Bayındırlık işleri için tayin ve tahsis olunacak uygun bir miktara, karadan ve denizden ve yeni oluşturulacak çeşitli yollardan istifade edecek eyaletler ve sancaklarda oluşturulacak özel vergilerin dahi ilave edilmesi...

Yüce Saltanatımın her sene için gelirler ve masraflar defterinin (bütçe) tanzim ve kılavuzluğu hakkında sonradan özel bir düzen kurulmuş olduğundan bunun hükümlerinin yürütülmesine bütünüyle itina olunması..."

Bahsettiğimiz ilk maddede önceden yabancılara tanınmayan emlak mülkiyetinin yabancı ülkelerle sağlayacakları anlaşmayla ve Müslüman halkın verdikleri vergiyi onların da vermesi durumunda bu hakkı elde edebileceği hükmedilmiştir. Böylelikle gayrimüslim halk ile Müslüman halk aynı vergiyi verip aynı hakkı elde ederek, vergideki ayrım halk arasında eşitliğe dönmüştür.

Devamında belirtmiş olduğumuz hükümde iltizam usulünün suistimallere sebep verdiği ve artık vergilerin devlet tarafından doğrudan toplanacağı belirtilmiştir. Bu hükümde devletin vergileri toplama usulünü daha adil ve toplayana kazanç sağlamamaya yönelik yapacağını anlayabilmekteyiz. Devamında ise toplama şekline ziyade toplanan verginin halka ağır yük yüklemeyecek ve ticarete zarar vermeyecek şekilde konulacağı belirtilmektedir.

Bayındırlıkla ilgili maddede de görüldüğü gibi bayındırlık işlerinden faydalanan eyaletlere vergi konulması ile tahsis ilkesi söz konusu olmakla beraber aynı zamanda fayda-maliyet ilişkisinden de bahsedebilmekteyiz. Ancak vergilerin ne şekilde ve nasıl konulacağı belirsiz kalmıştır.

Son olarak bahsedilen bütçe hükmünde bütçe ile ilgili gelirlerin ve giderlerin oluşturulduğu düzende bu gelir ve giderlere göre yürütülen hükümlere özen gösterilmesi söylenmektedir. Bu durumda bir denk bütçe ilkesinden bahsedemeyiz ancak bütçenin bağlayıcılığından bahsedebilmekteyiz.

Bu maddelerin dışında da diğer maliye politikası araçlarıyla devleti sınırlayan herhangi bir mali kural bulunmamaktadır.

3.1.5. Kanuni Esasi (23 Aralık 1876)

Abdülaziz'in 1876'da tahttan indirilmesi üzere yerine V. Mehmet gelmiştir. Ancak V. Mehmet kısa sürede ciddi sağlık sorunları yaşaması nedeniyle tahttan indirilmiş, yerine Abdülhamit getirilmiştir. Abdülhamit de verdiği sözü yerine getirerek 23 Aralık 1876'da Kanuni Esasiyi ilan etmiştir.²³⁷

Kanuni Esasi, padişah tarafından atanan 28 kişiden oluşan "Cemiyet-i Mahsusa" isimli meclis tarafından yabancı anayasalar da incelenerek düzenlenmiştir.²³⁸ Bu şekilde baktığımızda, birinci bölümde belirttiğimiz üzere ekonomik anayasanın belirlenmesinde birinci aşama oylama sonucunda meydana gelecek mali kuralların uygulanabilir olması idi.

Ancak Kanuni Esasi de bir referandum olmamış, padişahın onayı ile kabul edilmiştir. Bu durumda diğer ilan edilen fermanlardan ilanı itibari ve belirlenmesi itibari ile bir farkı yoktur.²³⁹

Hükümlerini incelediğimizde de 20. ve 25. maddelerden bahsedebilmekteyiz. Bu maddelere göre:²⁴⁰

"Tekâlifî mukarrere nizamâtımahsusasına tevfikân kâffei tebaa beyrinde herkesin kudreti nisbetinde tarh ve tevzi olunur."

"Bir kanuna müstenit olmadıkça vergi ve rûsumat nâmıaherle hiç kimseden bir akçe alınamaz."

Görüldüğü gibi madde 20'de herkesin ödeme gücüne göre vergi konulacağı belirtilmektedir. Bu hükümle de vergi adaletinin uygulanacağı ve devletin sosyal devlet anlayışını benimsediği anlaşılmaktadır. 25. maddede ise verginin bir kanuna dayanmadıkça toplanamayacağı belirtilmektedir. Bu madde ile de temsilsiz vergi olmaz anlayışının kabul edildiği görülmektedir. Ayrıca keyfi vergilemenin bırakıldığı anlamına gelen bu madde ile de vergileme alanında reform yapıldığı söylenebilir.²⁴¹ Tarihimizdeki ilk Anayasa olarak kabul edilen Kanuni Esasi vergilerin kanuniliği ilkesine yer vermiş olsa da idareye vergi yetkisini devreden herhangi bir hükme yer vermemiştir. Bu durumda idareye Anayasa'ya aykırılık oluşturarak yetki tanınması engellenememiştir.²⁴²

²³⁷Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin kitabevi yayınları, Bursa, 2000, s.23.

²³⁸Necdet Öklem, "1877 Meclisi Mebusanı", Ege Üniversitesi Rektörlüğü, Yayın No: 2, 1991, s.25.

²³⁹ Gözler, s.24.

²⁴⁰1876 Kanuni Esasi, <http://www.anayasa.gen.tr/1876ke.htm>, (29.05.2017).

²⁴¹Aktan, Dileyici, Saraç, Vergi, Zulüm... s.208.

²⁴²Mustafa Atmaca, "Anayasa Bağlamında Vergilendirme Yetkisinin Dünü, Bugünü, Yarını", **Vergi Dünyası**, Sayı 416, 2016, s.83.

Bu maddelerin yanında 5. maddede geçen “Zatı Hazreti Padişahının nefsi hümayunu mukaddes ve gayri mesuldür” İfadesi ile de padişah kutsal ve sorumsuz ilan edilerek mutlak kudreti yasallaştırılmıştır. Aynı zamanda kanunlar padişahın izni olmadan da yürürlüğe girememektedir.²⁴³

3.2. TÜRKİYE’DE MALİ ANAYASA UYGULAMALARI

Türkiye Cumhuriyeti’nde mali kurallar ABD’deki gibi bir köklü geçmişe sahip olmamakla birlikte halen de uygulama alanı o kadar yaygın ve benimsenmiş değildir. Mali kurallar ile ilgili farklı zamanlarda ve farklı şekillerde düzenlemeler karşımıza çıkmaktadır. Öncelikle dört anayasada vergi ile ilgili birtakım kurallar görürken, uluslararası anlaşmalarda ya da uyum programları çerçevesinde yapılan yasalarla borçlar, bütçe açıkları ya da harcama kuralları uygulama alanı bulmaktadır.

En son 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) kapsamında Orta Vadeli Mali Planda ve Orta Vadeli Programda belirtilecek nedenlerinin ve hangi hükümlerin bulunacağı açıklanan Mali Kural Kanun Tasarı Taslağı²⁴⁴ 26.05.2010 tarihinde TBMM’ye sunulmuştur ancak tasarı kanunlaşmamıştır.²⁴⁵

Bu başlık altında da Türkiye’deki mali kurallar anayasalar, uluslararası anlaşmalar, yasalar ile yapılan programlar ve yerel yönetimdeki uygulamalar çerçevesinde incelenecektir.

3.2.1. Anayasalarda Mali Kurallar

Türkiye’de inceleyeceğimiz dört anayasa mevcuttur. Bunlar, 1921, 1924, 1961 ve 1980 anayasalarıdır. Çalışmanın devamında 1921 ile 1924 anayasası, 1961 ile 1982 anayasası olmak üzere iki başlıkta incelenecektir.

3.2.1.1. 1921 Teşkilatı Esasiye ve 1924 Anayasasının Değerlendirilmesi

²⁴³Necdet Öklem, s.36.

²⁴⁴Kanun Tasarı Taslağının Tamamı için Bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0891.pdf>, (30.05.2017).

²⁴⁵Tarık Selcık, “Yeni Anayasa Yazım Sürecinde Tartışılması Gereken Bir Konu: Mali Kural”, *Yaklaşım Dergisi*, Cilt 21, Sayı 248, Yıl 2013, s.78.

20 Ocak 1921’de de Teşkilatı Esasiye kanunu, 24 maddelik kısa anayasa şeklinde Meclis tarafından kabul edilmiştir. Olağan üstü şartlarda hazırlanan bu anayasa 1924 yılında Anayasa Komisyonu (Kanuni Esasi Encümeni) tarafında Polonya ve Fransız Anayasalarından da yararlanarak yenilenmiş ve yeni anayasa olarak yürürlüğe girmiştir.²⁴⁶

1921 Anayasası Osman-Türk anayasa tarihinde ilk yeterli bir sayı belirlenmeden diğer yasalarla aynı usulde kabul edilen anayasadır.²⁴⁷ Olağan üstü dönemde oluşturulduğu için Kanuni Esasi hükümlerindeki vergi dışında ek bir vergi maddesi konulmamıştır. Bu sebeple de mali kurallar açısından incelenecek herhangi bir maddi yoktur.

1923 yılında yeniden seçilen TBMM’de yeniden bir anayasa yapılması fikri hakimdi. Bu sebeple 1921 Anayasası ile diğer anayasa metinleri bir araya getirilerek yeni bir anayasa yapılması isteniyordu.²⁴⁸ Nitekim 1924 yılında da bu anayasa tamamlanmış ve kabul edilmiştir. 1924 Anayasası’nın Türk toplumu açısından önemi Türkiye’nin içinde bulunduğu durumda yalnız halkın gücünden başka hiçbir gücü tanımayarak ulaşmak istediği hedefe uygun bir anayasa olmasıdır.²⁴⁹ 1924 Anayasası’nda mali kurallar çerçevesindeki hükümler ise aşağıda incelenmektedir.

1924 Anayasası hükümleri:²⁵⁰

Madde 83: Vergi, Devletin genel giderleri için halkın pay vermesi demektir.

Bu esasa aykırı olarak gerçek veya tüzel kişiler tarafından veya onlar adına resimler, ondalık alınması ve başka yüklemeler yapılması yasaktır.

Madde 84: Vergiler ancak kanunla alınır ve salınır.

Devletçe, illerin özel idarelerince ve belediyelerce alınagelmekte olan resimler ve yüklemeler, kanunları yapıncaya kadar alınabilir.

Bu hükümlere bakıldığında, aslında tam anlamıyla yapılamayan bir kanun görülmektedir. Elbette dönemin şartlarına bakılarak yorumlanmalıdır. Bu noktada 1924 Anayasası, Cumhuriyetin ilk yılları, oturmamış bir düzende oluşturulmaya

²⁴⁶Mustafa Erdoğan, **Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset**, Vadi Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 2003, ss. 42-55.

²⁴⁷Ergun Özbudun, **1921 Anayasası**, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992, s.3.

²⁴⁸Özkan Tikveş, **Teorik ve Pratik Anayasa Hukuku**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını No: 3, İzmir, 1982, s. 146.

²⁴⁹Yavuz Abadan, Bahri Savcı, “Türkiye’de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 94-76**, Ankara, 1959, s.80.

²⁵⁰Suna Kili, Şeref Gözübüyük, **Senedi İttifaktan Günümüze Mali Anayasa Metinleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 3. Baki, İstanbul, 2006, s.146.

çalışılan bir anayasadır, bunu " *Devletçe, illerin özel idarelerince ve belediyelerce alınagelmekte olan resimler ve yüklemeler, kanunları yapılıncaya kadar alınabilir*" maddesinde kanunlar yapılıncaya kadar ifadesinden de anlamaktayız. Bu çerçevede değerlendirdiğimizde 1924 Anayasasında temsilsiz vergi olmaz anlayışının hakim olduğu ve devlet dışında kimsenin vergi toplayamayacağı vurgulanmıştır. Ancak ödemenin nasıl olacağına dair bir açıklama bulunmamaktadır.

3.2.1.2. 1961 ve 1982 Anayasalarının Değerlendirilmesi

İkinci Dünya Savaşına girmeyen Türkiye yine de savaşın etkilerine maruz kalmıştır. Bu sıkıntının sebebini Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) olarak gören halkın yanına, tarım burjuvazisi ve şeriatçıların da eklenmesiyle yönetimde değişim vaktinin geldiğinin sinyalleri verilmiştir. CHP'ye yapılan muhalif seslerin ihraçları ile de 7 Ocak 1946'da Demokrat Parti (DP) resmen kurulmuş ve çok partili sisteme geçişin adımları atılmıştır.²⁵¹ 1950 yılında iktidar partisi olan DP, 27 Mayıs 1960 da askeri darbe ile devrilmiştir. 1961 yılında da kurucu meclis tarafından hazırlanan anayasa halk oylamasına sunularak kabul edilmiştir. Böylelikle de 1961 Anayasası yürürlüğe girmiştir.²⁵² Aynı şekilde 1982 Anayasası da 1961 Anayasasının kaderini paylaşmış diyebilmekteyiz.

1980 de Süleyman Demirel Hükümeti'ne yapılan askeri darbenin ardından hükümet devrilmiş ve 1982 yılında, kurulan danışma meclisinin oluşturduğu yeni anayasa Halk oylamasına sunularak yürürlüğe girmiş²⁵³ ve halen uygulamada olan anayasa 1982 anayasasıdır.

Bahsedilen anayasalar arasındaki vergi hükümlerinde yalnızca bir fıkra fark oluşu için iki maddeyi de aşağıdaki tabloda vermekteyiz. 1982 Anayasası'nda, 1961 Anayasası'ndaki hükümler eksiltilmeden yalnızca eklemeler yapıldığı için değerlendirmemiz, günümüz anayasası olan 1982 anayasası üzerinden yapılacaktır.

²⁵¹Filiz Çolak, "Türkiye'de Çok Partili Hayata Geçiş ve Demokrat Parti (1945-1950)", <https://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=354625>, (21.05.2017).

²⁵² Bülent Tanör, "İki Anayasa 1961-1982", Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 3. Baskı, İstanbul, 1994, ss.9-17.

²⁵³Sezer Ayan, "Siyasi Yapılanma Sürecinde 1961 Ve 1982 Anayasası", C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 2, 2007, s.9.

Tablo 9: 1961 Anayasası ile 1982 Anayasası Vergi Maddeleri

1961 Anayasası madde 61:	1982 Anayasası madde 73:
<i>Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.</i> <i>Vergi, resim ve harçlar ve benzeri mali yükümler ancak kanunla konulur.</i> <i>Kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartı ile, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnaları ile nispet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir.</i>	<i>Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.</i> <i>Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.</i> <i>Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.</i> <i>Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.</i>

Vergilerin ancak devlet giderleri için toplanacağı hükmünün yanına bu giderler için “herkes mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür” hükmü getirilerek herkesin mali gücüne göre vergilendireceği belirtilmektedir. Kanundaki hükümde ödeme gücü yerine mali güç ifadesinin yer almasının nedeni aralarındaki bazı farklı belirgin özelliklerin olmasından kaynaklanmaktadır. Ödeme gücü dar kapsamda yalnızca geliri ele alırken, mali güç daha geniş kapsamlı olarak gelirin yanında servet ve harcamayı değerlendirmektedir. Bu durumda mali güç yerine ödeme gücü kabul edilseydi kamusal gelirden ve haliyle kamu hizmetlerinde azalış meydana gelebilirdi. Aynı zamanda mali güç ilkesi vergilemede yeteneğe göre vergi alınmasını gerektirdiğinden ve herkes için ayrı vergilemeyi ifade ettiğinden kişisel bir yapıya sahiptir. Mali güce ulaşıldığında ise adil bir vergileme yapılabilecektir.²⁵⁴ Ancak uygulama ile karşılaştırıldığında dolaylı ve dolaysız vergilerin paylarının yüksek oranda farklı olması; kayıt dışılığın yüksek oranda olması; artan oranlılık, asgari geçim indirimi ve ayırma ilkesinin olması gerektiği gibi uygulanmaması; bazı vergilerin oranları olması gerekenden fazla olması mali güce ulaşmayı engellemektedir.²⁵⁵ Aynı

²⁵⁴Ahmet Tekin, Öner Gümüş, “1982 Anayasası’nda Yer Alan Vergileme İlkelerinin Felsefi Temelleri”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 39, 2014, ss. 251-254.

²⁵⁵Kamil Mutluer, Nilay Dayanç, “1982 T.C. Anayasası’nın Vergi Ödevi İle İlgili 73. Maddesinin Değerlendirilmesi”, **Vergi Dünyası**, Sayı 419, 2016, s.28.

zamanda vergi muafiyeti ve istisnası da ödeme gücüne göre ödeme ilkesinin sağlanamamasının sebeplerindendir. Bu duruma örnek olarak: Mali güçleri aynı olan tam ve dar mükelleflerden, tam mükellef için belirlenen tevkifat oranı %15 iken dar mükellefin için bu oranın %0 olması²⁵⁶ ve vergi muafiyeti/istisnası olan yüklü miktarda gelirler olduğu gibi vergiye tabi olan asgari gelirlerin olması gösterilebilmektedir. Bu noktada tam anlamıyla ödeme gücü ilkesinden ve genellik ilkesinden söz edilememektedir. Vergilerin ne için tahsil edildiği değil ne kadar ve nasıl toplandığına odaklanılması bütçedeki Adem-i tahsis ilkesine de uymamaktadır.²⁵⁷

Maddenin ikinci fıkrasında “...maliye politikasının sosyal amacıdır” ifadesi devletin ekonomiye açık bir müdahalesi öngörülmektedir. Ancak mali anayasa perspektifinde iradi ekonomi politikalarının bu şekilde sınırlandırılmadan uygulanmasına sıcak bakılmamaktadır. Aynı hükümde bahsedilen vergi adaletinin sağlanması için anayasal kurallar tesis edilmeli ve bu kurallar dışında siyasal iktidara vergileri ekonomik ve sosyal politika amacı olarak kullanma imkanı sağlanmaması gerektiği ileri sürülmektedir.²⁵⁸

Üçüncü fıkra, vergilerin yasallığı ilkesinin anayasada güvence altına alındığı bir hükümdür. Ancak hangi konuda ve ne tür verginin alınacağı belirtilmemiş üstelik “ve benzeri mali yükümler” ifadesi ile de hükümetlerin istedikleri adlar altında vergi ve benzeri mali yükümler getirebileceği belirtilmiştir. Bu maddenin böyle bir ifadeye yer verilmesinin sebebi mevcut koşullar oluştuğunda hükümetin istediği faaliyeti vergilendirebilmesidir.²⁵⁹

Kanunun ikinci fıkrasında vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerin kanunla konulacağı söylenerek bu işlemin yasama organı tarafından yapılacağı belirtilmiş ancak üçüncü fıkrada kanunla belirlenen üst ve alt sınır içinde bir değişikliğin Bakanlar Kurulu tarafından yapılabileceği belirtilmiştir. Ayrıca bu madde de istisna ve muafiyetlerinde Bakanlar Kurulu’nca belirlenebileceği hükmü de getirilmiştir.

²⁵⁶Şafak Ertan Çomaklı, Mehmet Gödekli, **Vergilemede Anayasal Prensipler**, Savaş Yayınları, Birinci Baskı, Erzurum, 2011, s.168.

²⁵⁷Nevzat Saygılıoğlu, “**Anayasanın 73. Maddesi Karşısında Yürütme Organının Kullandığı Yetkilerin Sonuçları**”, Danıştay ve İdari Yargı Günü 138. Yıl (2006) Sempozyumu, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 76, Ankara, 2008, ss. 9-16.

²⁵⁸Aktan, Dileyici, Saraç, Anayasal İktisat Perspektifinden... s.161.

²⁵⁹ Aktan, Dileyici, Saraç, Anayasal İktisat Perspektifinden... s.161.

Bu hükmü değerlendirdiğimizde öncelikle aşağı ve yukarı sınırları göz önüne almamız gerekmektedir. Mali anayasa görüşünde vergilerin bahsedildiği gibi vergi oranlarının sınırlarını belirleyip bunun üzerinden değişiklik yapılmamalı aksine sabit oranlı olarak anayasa belirtilmelidir. Devamında değineceğimiz nokta ise bu Yetkinin Bakanlar Kurulu'nca yapılabilmesidir. Vergi oranlarının sabit ve anayasada belirtilmesinin amacı halkın beklenmedik vergi değişikliğinden korunmasıdır.²⁶⁰ Ancak Bakanlar Kurulu politikacılardan oluşur ve bu noktada da vergileme yetkisi yasama organından vekilin vekili olarak yürütme organına geçmiş ve “Temsilsiz vergi olmaz” ilkesini zedelemiş olur.²⁶¹ Son olarak muafiyet ve istisnalara gelecek olursak da mali anayasa başlığında açıkladığımız üzere böyle bir düşüncede vergi imtiyazlarına yer verilmemektedir.²⁶²

Vergi yetkisi kapsamında değerlendireceğimiz bir de 167. madde vardır. Bu madde de şu şekildedir:

“Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir.”

Yukarıda incelediğimiz 73. Maddedeki bakanlar kurulunun belirlenen aşağı yukarı sınırlar içerisine vergi oranlarının değiştirmesinin ötesinde burada vergi ve benzeri hükümler dışında mali yükümlülükler koyma ve kaldırma yetkisi vermektedir. Burada mali yükümlülükler fon ismi taşısa da vergi etkisi yapan yükümlülüklerdir.²⁶³ Ayrıca bu hükümde sözü edilen “ek malî yükümlülükler”, 73/3'teki “ve benzeri mali yükümlülükler” in dışında kullanıldığı için resim, harç gibi diğer mali yükümlülüklerle ilave mi, bunlara benzer mi yoksa yeni bir vergileme türü mü olacağı net bir şekilde açıklanmamaktadır.²⁶⁴ Herhangi bir sınırlama olmadığı için de bu yetkilerin verildiği

²⁶⁰Aktan, Dileyici, Saraç, Anayasal İktisat Perspektifinden... s.162.

²⁶¹Aytaç Eker, “Anayasal İktisat Açısından 1982 T.C. Anayasası”, **Ekonomik Anayasa Sempozyumu**, Ankara, 1992, s.38.

²⁶²Aktan, Dileyici, Saraç, Anayasal İktisat Perspektifinden... s.162.

²⁶³Mahfi Eğilmez, “Anayasa Değişikliğiyle Mali ve Ekonomik Hükümler Nasıl Değişecek?” <http://www.mahfiegilmez.com/2017/04/anayasa-degisikligiyle-mali-ve-ekonomik.html>, (21.05.2017).

²⁶⁴Emin Memiş, “Anayasanın ‘Vergi, Resim, Harç ve Benzeri Mali Yükümlülükler Kanunla Konulur, Değiştirilir ve Kaldırılır’ Kuralı Bağlamında, Vergi Kanunlarında Hükümete Tanınan ‘Alt ve Üst Sınırları Belirleme’ ve ‘Usul ve Esasları Maliye Bakanlığınca Belirlenir’ Hükümlerinin Değerlendirilmesi”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 138. Yıl (2006) Sempozyumu**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 76, Ankara, 2008, ss.50-51.

politikacılar bu yetkilerini keyfi kullanıp mali disiplini ve adaleti sağlamaya zıt düşebilirler.

Bu maddelerin yanında 1961 Anayasası'nın 2. ve 12. maddelerinde, 1982 Anayasası'nın ise 2. ve 10. maddelerinde sırasıyla geçen “Türkiye Cumhuriyeti... sosyal bir hukuk devletidir” ve “Herkes... kanun önünde eşittir” ifadeleri de vergi reformu kapsamında değerlendirdiğimiz kanunilik, genellik ve eşitlik ilkesi ile ilişkilendirilebilmektedir.²⁶⁵

1982 Anayasası'nın vergi ile ilgili ilkeleri açıkladığımız üzere 2. 10. 73. ve 167. maddelerde düzenlenmiş olsa da ayrıca bu maddelere kodlanmış ilkeler de bulunmaktadır. Anayasa'da doğrudan düzenlenen vergileme ile ilgili ilkeler; hukuk devleti, verginin genelliği, vergide eşitlik, mali güce göre vergilendirme, vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, vergilerin kamu giderlerinin karşılığı olması, sosyal devlet, verginin kanuniliği ve Bakanlar Kurulu'nun yetkilendirilmesinin sınırı ilkeleridir. Kodlanmış olarak yer alan ilkeler ise; objektiflik, hukuki güvenlik, vergi ehliyeti oluşturma, verginin belirliliği, vergi kanunlarının geriye yürümezliği ve ölçülülük ilkeleridir.²⁶⁶

3.2.1.3. 2017 Anayasa Değişikliği ile İlgili Mali Anayasa Değerlendirmesi

16 Nisan 2017 tarihli referandumda vergi ile ilgili iki madde bulunmaktadır. Bu maddelerin ilki vergi ödevini konu alan 73. maddedir.

Bu maddeye göre:²⁶⁷

“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
Cumhurbaşkanına verilebilir.”

Bu maddeye göre vergi oranlarında değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulundan alınarak Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu madde için 1961 ve 1982

²⁶⁵Engin Hepaksaz, Tekin Akdemir, “Türkiye’de Yeni Anayasa Tartışmalarının ve 1982 Anayasası’nın Vergisel Hükümlerinin Toplumsal Sözleşme Teorisi Açısından Değerlendirilmesi”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 35, 2010, s.135.

²⁶⁶İsmail Can, “Türk Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri ve Yeni Anayasa İçin Öneriler”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı 292, 2013, s.94.

²⁶⁷Anayasa Değişikliği Teklifinin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni, http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx, (21.05.2017).

Anayasalarını değerlendirirken muafiyet ve istisnaların, aşağı yukarı sınırlar içinde vergi oranlarının değiştirilmesinin ve bu yetkinin Bakanlar Kurulu'na verilmesinin değerlendirilmesini yapmıştık. Dolayısıyla anayasal maliye teorisi açısından benzer değerlendirmeler bu değişiklikte de geçerlidir.

Değerlendireceğimiz ikinci madde ise bütçe ile ilgili olan 167. maddedir.

Bu maddeye göre:²⁶⁸

*“Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla ~~Bakanlar Kurulu~~ **Cumhurbaşkanına** yetki verilebilir.”*

Burada anayasal maliye teorisi açısından vergi oranlarında değişiklik yapılması yetkisinin yanında ek mali yükümlülüklerin getirilmesi yetkisinin yukarıda değindiğimiz gibi Bakanlar Kurulu'nda olması konusundaki değerlendirmeler bu değişiklik için de geçerlidir.

3.2.2. Yasalarda Mali Kurallar

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu (KFBYK) ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), yasalarda belirlenen mali kurallar çerçevesinde inceleyebileceğimiz kanunlardır. 2002 ve 2003 yıllarında kabul edilen bu yasalarda çeşitli mali kurallara rastlanmaktadır. Aşağıdaki tabloda bu kurallar açıkça görülmektedir.

²⁶⁸Anayasa Değişikliği Teklifinin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni, http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx, (21.05.2017).

Tablo 10: 5018 ve 4749 Sayılı Kanunlardaki Mali Kurallar

Kuralın Yer Aldığı Kanun	Kural Türü	İlgili Kanun Maddesi
5018 sayılı KMYKK 20. Madde	Harcama Kuralı	Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Olağan üstü hallerde, Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerindeki mevcut ödenekler, bu idarelerin ödenek toplamları aşılmamak şartıyla, birleştirilerek kullanılabilir. Bu durumda yeterli olmaması halinde toplam ödenek tutarının yüzde on beşine kadar ek harcama yapılabilir.
5018 sayılı KMYKK 21. Madde	Harcama Kuralı	Harcamalar tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin yüzde onunu geçmemek kaydıyla, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödenegin yüzde yirmisine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler.
5018 sayılı KMYKK 23. Madde	Harcama Kuralı	Merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmemiş hizmetler için, bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılacak üzere, genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabilir. Bu ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir.
5018 sayılı KMYKK 24. Madde	Harcama Kuralı	Örtülü ödenek, belirtilen amaçlar dışında ve Cumhurbaşkanının, Başbakanın ve ailelerinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez.
5018 sayılı KMYKK 27. Madde	Harcama Kuralı	Niteliğinden dolayı malî yılla sınırlı tutulamayan ve sürekliliği bulunan belirtilen iş ve hizmetler için; her iş itibarıyla, bütçelerinde öngörülen ödeneklerin yüzde ellisini, izleyen yılın Haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi on iki ayı aşmamak üzere, ilgili üst yöneticinin onayıyla ertesi yıla geçen yüklenmelere girişilebilir.
5018 sayılı KMYKK 35. Madde	Harcama Kuralı	Sözleşmesinde belirtilmek ve yüklenme tutarının yüzde otuzunu geçmemek üzere, yüklenicilere, teminat karşılığında bütçe dışı avans ödenebilir.
4749 Sayılı KFBYK 5. Madde	Borçlanma Kuralı	Malî yıl içinde bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir. Borçlanma limiti değiştirilemez. Ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla yüzde beş oranında artırılabilir.
4749 Sayılı KFBYK 6. Madde	Borçlanma Kuralı	Borç üstlenim taahhüdü kısmen veya tamamen verilebilir. Bu madde kapsamında malî yıl içinde taahhüt edilecek borç üstleniminin limiti, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile belirlenir.

Kaynak: Nevzat Saygılıoğlu ve Ali Çelen Erduran, “Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği”, TISK Akademi, Cilt 7, Sayı 13, 2012, s.45. Türkiye’de Uygulanan Hukuki Mali Kurallar tablosuna eklemeler yapılarak tarafımda oluşturulmuştur.

Görüldüğü gibi 5018 sayılı ve 4749 sayılı kanunlarda birçok mali nitelikli kural bulunmaktadır. 5018 sayılı kanunda bu kurallara 14. 15. 20. 21. 23. 24. 27. ve 35.maddelerde rastlıyoruz. 14. ve 15. maddeler Orta Vadeli Mali Planı ve Orta Vadeli Programı kapsadığı için bu maddeler çalışmanın devamındaki “Programlarda Mali Kurallar” bölümünde ayrıca değerlendirilmiştir. Değerlendirmeye öncelikle 5018 sayılı kanun maddeleri ile devam etmekteyiz. Bu maddelerin tümü harcama kısıtı ile ilgilidir.

20. maddeye baktığımızda kamu idarelerinin onlara verilen ödenekle ve harcama yerlerinin belirlenmesiyle sınırlandırıldığı görülmektedir. Ancak olağan üstü hallerde ilgili maddede belirtilen kamu kurumlarının ödeneklerini birleştirilebileceği hala yetmediği takdirde de bu toplam ödenğin %15’ine kadar harcama yapılabilecekleri belirtilmiştir.

21. maddede ise kamu idareleri arasındaki ödenek aktarımı harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek amaçları ile ve genel bütçe ödeneklerinin %10’u ile sınırlandırılmıştır. Aynı zamanda merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, aktarma yapılacak tertipteki ödenğin %20’sine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapılabileceği belirtilmiştir.

23. maddede yedek ödeneklerle ilgili sınırlama hükmü vardır. Buna göre maddede belirtilen kurumlar ve sebepler doğrultusunda genel bütçe ödeneklerinin %2’sine kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabileceği belirtilmiştir.

24. madde örtülü ödenek sınırlandırılması ile ilgili bir maddedir. Buna göre örtülü ödenğin hangi kurumlara ve hangi amaçlarla verileceği belirtilerek bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamının, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemeyeceğine hükmedilmiştir.

27. maddenin sınırlaması ertesi yıla geçen yüklenme ile ilgilidir. Bu maddeye göre bütçelerinde öngörülen ödeneklerin yüzde ellisini, izleyen yılın Haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi on iki ayı aşmamak üzere ertesi yıla yüklenme yapılabilir.

35. maddede de bütçe dışı avansa değinilere sözleşmesinde belirtilmek ve yüklenme tutarının %30’unu geçmemek üzere, yüklenicilere, teminat karşılığında bütçe dışı avans ödenilebileceği belirtilmiştir.

4749 sayılı kanun maddelerine baktığımızda ise 5. ve 6. Maddeleri değerlendirme kapsamına alabilmekteyiz. Bu maddelerde borçlanma limitleri ile ilgilidir.

5. Maddede net borçlanma limitinden bahsedilerek, malî yıl içinde bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı ile net borçlanma sınırlandırılmıştır. Belirtilen sebepler ile yalnızca limitin %5'i oranında arttırılabileceği aksi halde de limitin değiştirilemeyeceği hükmedilmiştir.

6. Maddede ise borç üstleniminin sınırları belirtilmiştir. Bu madde kapsamında mali yıl içinde taahhüt edilecek borç üstleniminin limitinin, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile belirleneceği ve maddenin devamında bu limiti bir katına kadar arttırmaya Bakanlar Kurulu'nun yetkili olduğu açıklanmaktadır.

3.2.3. Programlarda Mali Kurallar

Bu başlık altında inceleyeceklerimiz ülkemizde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile uygulanmaya başlayan Orta Vadeli Program (OVP) ile Orta Vadeli Mali Plan (OVMP)'dır. Bütçe süreci Orta Vadeli Programı Bakanlar Kurulunun kabul etmesiyle başlamaktadır. 3 yıllık süreci kapsayan bu program kamu ve özel kesimin öngörülebilirliğini arttırarak kamu politikalarını ve uygulamalarını şekillendirmektedir.²⁶⁹ Orta Vadeli Mali Plan da Orta Vadeli Program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içerir.²⁷⁰

Ülkemizde 2006 yılından itibaren 2017-2019 dönemi de dahil olmak üzere 12 Orta Vadeli Program ile Orta Vadeli Mali Plan yapılmıştır. 2016-2018 dönemi Orta Vadeli Programa bakacak olursak, 2016 yılı için kamu kesimi genel dengesinin GSMH' ya oranının yüzde 0,3 olması, genel devlet açığının GSMH' ya oranının yüzde 0,7 olması, kamu kesimi fazlasının GSMH' ya oranının yüzde 0,6 olması, toplam harcamaların ve gelirlerin sırasıyla GSMH' ya oranının yüzde 41,6 ve 41 olması, AB tanımlı genel yönetim borç stokunun ise 31,7 olması hedeflenmiştir.²⁷¹

Bunlara uyumlu olarak 2016-2018 dönemi Orta Vadeli Mali Program hedefleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

²⁶⁹BUMKO, Orta Vadeli Program, <http://www.bumko.gov.tr/TR,42/orta-vadeli-program.html>, (02.06.2017).

²⁷⁰BUMKO, Orta Vadeli Mali Plan ve Ekleri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,43/orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri.html>, (02.06.2017).

²⁷¹Kalkınma Bakanlığı, 2016-2018 Dönemi Orta Vadeli Program, [http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/12/Orta%20Vadeli%20Program%20\(2016-2018\)\(Revize\).pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/12/Orta%20Vadeli%20Program%20(2016-2018)(Revize).pdf), (02.06.2017).

Tablo 11: 2016-2018 dönemi Orta Vadeli Mali Program Hedefleri

	2016	2017	2018
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-1,3	-1,0	-0,8
Faiz Dışı Fazla / GSYH (%)	1,2	1,4	1,4
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	25,9	24,9	24,2
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Net)/GSYH	20,8	20,5	20,5
AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH	31,7	30,5	29,5

Kaynak: BUMKO, 2016-2018 Dönemi Orta Vadeli Mali Plan, <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9689,orta-vadeli-mali-plan--2016-2018---guncellenmispdf.pdf?0>, (02.06.2017).

Görüldüğü üzere Orta Vadeli Programda da Orta Vadeli Mali Planda da üç yıllık hedefler ortaya konulmuştur. Bu hedeflere bakıldığında zaman bütçe dengesi, açığı ve fazlası, vergi gelirleri, bütçe giderleri, borç stoku gibi konularda ortaya konulan hedefleri mali kural niteliğinde değerlendirilebilir.

3.2.4. Anlaşmalarda Mali Kurallar

Anlaşmalar ile belirlenen mali kurallar için IMF ile borç almak için imzalanan Stand-by Anlaşması ile Avrupa Birliği (AB) ile yakınlaşma kapsamında yapılan müzakereler sayılabilmektedir.

3.2.4.1. IMF İlişkileri Çerçevesinde Mali Kurallar

IMF amaçlarını rezerv dilimi, kredi dilimi, acil durum destek politikaları ve borç ve borç servisi düşürme politikaları ile yaptığı anlaşmalarla sağlamaktadır. Türkiye de 1947 yılında üye olduğu IMF'nin kredi dilimi kapsamına giren Stand-by Anlaşmasını ilk 1961 yılında almıştır.²⁷² Daha sonrasında yapmış olduğu Stand-by anlaşmaları ise aşağıdaki tabloda tarihi sırası ile verilmiştir.

²⁷²Hasan Bülent Kantarcı ve Rıdvan Karacan, "Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi", **Maliye Dergisi**, Sayı 155, 2008, ss.147-148.

Tablo 12: Türkiye ile IMF Arasında İmzalanan Stand-by Anlaşmaları

Stand-byno	Anlaşma Tarihi	Tamamlanma / İptal Tarihi	Kabul Edilen Miktar	Çekilen Miktar
1	01.01.1961	31.12.1961	37,50	16,00
2	30.03.1962	31.12.1962	31,00	15,00
3	15.02.1963	31.12.1963	21,50	21,50
4	15.02.1964	31.12.1964	21,50	19,00
5	01.02.1965	31.12.1965	21,50	-
6	01.02.1966	31.12.1966	21,50	21,50
7	15.02.1967	31.12.1967	27,00	27,00
8	01.04.1968	31.12.1968	27,00	27,00
9	01.07.1969	30.06.1970	27,00	10,00
10	17.08.1970	16.08.1971	90,00	90,00
11	24.04.1978	19.07.1979	300,00	90,00
12	19.07.1979	17.06.1980	250,00	230,00
13	18.06.1980	17.06.1983	1.250,00	1.250,00
14	24.06.1983	03.04.1984	225,00	56,25
15	04.04.1984	03.04.1985	225,00	168,78
16	08.07.1994	26.09.1995	610,50	460,50
17	22.12.1999	04.02.2002	9.254,00	5.954,90
18	04.02.2002	04.02.2005	12.821,20	11.914,00
19	11.05.2005	10.05.2008	6.662,01	6.662,04

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR>. (31.05.2017).

Görüldüğü gibi Türkiye 1961 yılından itibaren IMF ile 19 tane Stand-by Anlaşması imzalamıştır. Bu anlaşmalar kabul olmadan önce Türkiye IMF'ye bir niyet mektubu göndererek ekonomideki uygulayacağı politikalarla hedeflediği sonuçları açıklamaktadır sonrasında da bu niyeti kabul eden IMF önerilerini söylemektedir. Stand-by Anlaşması gereği IMF vereceği krediyi 3 er aylık taksitlerle 1-2 yıl içinde vermektedir. Böylelikle de 3 ayda bir ülkenin söylediği politikalara uyumu ve sonuçları incelenerek olumlu görüldüğü takdirde diğer taksit yatırılmaktadır.²⁷³ Bu şekilde yapılan anlaşma, anlaşma yapan ülkeyi sözüyle bağlamaktadır ve alınan kredinin farklı bir sebepte kullanımını engellemektedir.

Bu çerçevede son olan 19. Niyet mektubunu mali kurallar kapsamında incelediğimizde borç stoku^u, harcama sınırı, faiz dışı fazla ile vergilerle ilgili kurallara rastlamaktayız.

²⁷³Zeynep Erdiñç, “Uluslararası Para Fonu -Türkiye İlişkilerinin Gelişimi ve 19.Stand-By Anlaşması”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 18, 2007, ss.100-101.

^uBorç stoku, bir ülkenin belli bir zaman sürecindeki iç ve dış borçlarının toplamıdır.

Tablo 13: 19. Niyet Mektubunun Hedefleri ve Gerçekleşmeler

	2005		2006		2007	
	Hedeflene n	Gerçekleşe n	Hedeflene n	Gerçekleşe n	Hedef- lenen	Gerçek- leşen
Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası (GSMH'ya Oranı)	6,5	6,4	6,5	6,5	6,5	4,4
Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası (Performans Kriteri) (Milyon TL)	30.460 ↓ 30.363	28.254	33.500 ↓ 34.050 ↓ 34.490	36.159	37.850 ↓ 39.738 ↓ 40.738	29.183
KİT'ler Hariç Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası (Performans Kriteri) (Milyon TL)	26.660	26.615	30.800 ↓ 31.350 ↓ 31.796	34.646	33.350 ↓ 37.32 ↓ 38.238	
Merkezi Yönetim Bütçesi ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları Konsolide Faiz Hariç Harcamaları na İlişkin Üst Sınır (Performans Kriteri) (Milyon YTL)	...	...	168.650 ↓ 174.000 ↓ 173.084	174.972	194.200 ↓ 190.600	195.988
Dış Borçlanma (Performans Kriteri) (Milyon USD)	16.000	10.570	21.500	10.853	22.000	10.263
Konsolide Kamu Sektörü Genel Dengesi (Endikatif Hedef) (Milyon YTL)	-19.590 ↓ -19.687	-4.222	-7.800 ↓ -6.900 ↓ -6.460	-1.168	-8.400 ↓ -6.512 ↓ -5.512	-9.972

Kaynak: Kaya, s.97. DPT, Hazine Müsteşarlığı.

1. Tabloda yer alan (↓) işareti gözden geçirme çalışmaları sırasında ortaya çıkan sayısal hedef değişikliklerini yansıtmaktadır

Görüleceği üzere bütçe kısıtlanması kapsamında değerlendirebileceğimiz faiz dışı fazla ve bütçe dengesine ilişkin hedefler belirlenmiştir. Aynı şekilde de borçlanma ve harcamalar kuralı olarak değerlendirebileceğimiz Merkezi Yönetim Bütçesi ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları konsolide faiz hariç harcamalarına ilişkin üst sınır ve dış borçlanma hedefleri belirlenmiştir.

Bunlara ek olarak gerçek kişilerin diğer menkul kıymetler ve kamu menkul kıymetlerinden, banka mevduatlarından ve diğer finansal varlıklardan elde ettikleri

kazançlar için tek bir vergi oranı 2006 yılında yürürlüğe gireceği açıklanmış²⁷⁴ ve 2006 yılında kazanılan bu tür kazançlar için %15 stopaj vergisi getirilmiştir.²⁷⁵

Tüm bunlara bakıldığı zaman IMF ile yapılan Stand-by Anlaşmalarında kontrol edildiği için şarta bağlı kredi olduğundan dolayı bağlayıcılık özelliği söz konusu olup, bir anayasa maddesi gibi katılığı yoktur.

3.2.4.2. Avrupa Birliği'ne Uyum Çerçevesinde Mali Kurallar

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra toparlanmak isteyen Avrupa ilk olarak İtalya, Batı Almanya, Fransa, Lüksemburg, Hollanda ve Belçika 1951 yılında imzaladıkları Paris Anlaşması ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu kurmuştur. Aynı ülkeler 1957 yılında Roma Anlaşması ile de Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu kurmuşlardır. Zaman içinde Avrupa Birliği adını alan bu topluluk, Avrupa'da ekonomik birlik oluşturulma sürecini oldukça ilerletmiştir.²⁷⁶

Türkiye'de 1959 yılında AET'ye üyelik başvurusunda bulunmuş ve topluluğun kuruluşunda belirledikleri standartları sağlayana kadar bir ortaklık kurulmasına karar verilmiş ve bu ortaklık 1964 yılında Ankara Anlaşması ile imzalanmıştır. Anlaşmaya göre hazırlık süreci, geçiş süreci ve nihai süreç olmak üzere 3 aşama belirlenmiş. 1970 yılında imzalanan ve 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol ile Ankara Anlaşması'nda belirlenen hazırlık aşaması tamamlanmış ve geçiş sürecinin şartları belirlenmiştir. Ancak 1980 yılında ülkemizde meydana gelen 12 Eylül darbesi ile ilişkiler askıya alınmıştır. 1984 yılında yeni bir başlangıç olarak tam üyelik başvuru yapılmışsa da ortaklığı geliştirme kararı alınmıştır. 1999 yılında da Gümrük Birliği'nin sağlanması ile nihai sürece geçilmiş artık Türkiye 2001 yılından itibaren Avrupa Birliğine aday ülke konumuna gelmiştir. 3 Nisan 2005 Tarihinde de Lüksemburg'da düzenlenen Hükümetlerarası Konferans ile Türkiye'nin katılım müzakereleri başlamıştır.²⁷⁷

²⁷⁴ T.C. Merkez Bankası, 19 Nisan 2005 tarihli niyet mektubu, , <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Temel+Politika+Metinleri/IMF+Niyet+Mektuplari>, (31.05.2017).

²⁷⁵ Gelir Vergisi Genel Tebliği, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/12/20051230.htm>, (31.05.2017).

²⁷⁶ Coşkun Topal, "Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri", **Çok Kültürlü Bir Avrupa İçin Tarih ve Sosyal Bilgiler Eğitimi**, (Ed. Semih Aktekin, Penelope Harnett, Mustafa Öztürk, Dean Smart), Harf Eğitim Yayıncılığı, Ankara, 2009, s.13.

²⁷⁷ Türkiye- AB ilişkilerinin Tarihçesi, <http://www.ab.gov.tr/111.html>, (01.06.2017).

Bu müzakereler 35 fasıldan oluşmaktadır, bizim burada değineceğimiz fasıl ise 16. Fasıl olan vergileme faslıdır.²⁷⁸ AB'ye katılım için Ulusal Eylem Planı'nda belirtildiği üzere 2009 yılında müzakerelere açılan bu konunun kapanış kriterlerinden biri ÖTV deki ithal mal ve yerli mal vergi oranlarındaki farklılıkların giderilip uyumlaştırılmasıdır.²⁷⁹ Türkiye bu planda uyumlaştırma yapacağını belirtmiş ve bu kapsamda attığı birkaç adımı açıklamıştır. Ancak devamında mali politikalar kapsamında arttırdığı oranlarla tutarsızlık sergilemiştir.²⁸⁰ Bu durumda da AB'ye katılmak için Türkiye'nin yerine getirmesi gereken şartlar vardır ancak bu kurallara kesinlikle uymak zorunluluğu yoktur.

3.2.5. Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Kurallar

Türkiye'de belediyelerin görev ve yetkileri 5393 sayılı Belediyeler Kanununda yer almaktadır. Bu kanunda yer alan inceleyeceğimiz maddeler: harcama sınırı ile ilgili 14. Madde ve borç sınırı ile ilgili 68. maddedir.

Yukarıda sayılan maddelerde yer alan hükümler:

Madde 14- Belediyenin Görev ve Sorumlulukları:

b) *“Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım yapar.”*

“Belediyelerin birinci fıkranın (b) bendi uyarınca, sporu teşvik etmek amacıyla yapacakları nakdi yardım, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için binde yedisini, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemez.”

Madde 68- Borçlanma:

“a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son

²⁷⁸T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye- AB Katılım Müzakereleri, s.7.
http://www.ab.gov.tr/files/rehber/06_rehber.pdf, (01.06.2017).

²⁷⁹T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, Avrupa Birliğine Katılım için Ulusal Eylem Planı, s.78.
<http://www.ab.gov.tr/files/uepwebsontr.pdf>, (01.06.2017).

²⁸⁰ Didem Keşmir, “Avrupa Birliği Yolunda Türk Vergi Mevzuatının Uyumlaştırılması”, s.43.
.https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/06/tr-sorumlu-vergicilik-didem-kesmir.pdf, (02.06.2017) .

kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapabilir.”

Öncelikle Madde 14'ü inceleyecek olursak, sporu teşvik amaçlı nakdi yardım yapılmasına izin verilmesine karşın bu miktar geçen yıl genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın büyükşehir belediyeleri için 0,007'si, diğer belediyeler için 0,012'si olarak kısıtlanmıştır. Böylelikle bu maddeyi harcamayı kısıtlandıran bir kural olarak değerlendirmek mümkündür.

68. maddeyi incelediğimizde, ilk olarak dış borçlanmanın yalnızca yatırım için yapılacağını belirten ilgili maddenin (a) bendiyle karşılaşmaktayız. Bu hükmü de borçlanmaya yalnızca yatırım için izin veren altın kurala benzetebilmekteyiz. Aynı zamanda ilgili maddenin (d) bendinde iç ve dış borç stoku toplamına, geçmiş yıl kesinleşmiş gelirlerin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılacak miktarı kadar bir üst sınır belirlenmiş ve bu sınırın büyükşehir belediyeleri için 1,5 katı nispetinde uygulanacağı hükmedilmiştir.²⁸¹ Bu hükmü borçlanmayı sınırlandıran özellikte bir kural olarak değerlendirebilmekteyiz.

İç borçlanma için ise oran sınırından bahsedebilmekteyiz. Bu oran belediyenin kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının %10'dur. İç borç belirlenen miktarın %10unu geçmiyorsa bu borca belediye meclisinde karar verilmesi, %10'u geçiyor ise meclis üyelerinin salt çoğunluğu ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kabul edilmesi belediyeyi iç borç almada sınırlandırmaktadır.

²⁸¹Kaya, s.108.

3.3. TÜRKİYE İÇİN MALİ ANAYASA ÖNERİLERİ

Dünya genelinde olduğu gibi Türkiye için de öneriler mevcuttur. Öncelikle TİSK'in, Vural Fuat Savaş'ın ve Coşkun Can Aktan'ın önerilerini inceledikten sonra devamında da diğer önerilerde bulunan iktisatçılara yer verilecektir.

3.3.1. TİSK'in Önerisi

TİSK öncelikle Anayasada yer alan 73. maddeyi eleştirmiş ve bu maddedeki vergi muafiyet ve istisna uygulamasının vergiyi kaldırmak olduğunu, bu durumun verginin kanunilik ilkesine aykırı olduğunu açıklamıştır. Vergi oranlarını sınırlar dahilinde değiştirme hakkının Bakanlar Kuruluna verilmesi ve bazı usul kurallarının Maliye Bakanlığı'nca belirlenmesi de hukukilik ilkesine aykırı olduğunu belirtmektedir.²⁸²

TİSK'in vergi kanunları ile ilgili önerileri şu şekilde sıralanabilmektedir:²⁸³

- Vergide kanunilik ilkesi korunmalıdır.
- İstisnalar ve muafiyetler daraltılmalı, kanunla belirlenmelidir.
- Vergi oranları için aşağı ve yukarı sınırlar konusunda belirleme yetkisi verildiğinde ölçülülük gözetilmelidir.
- 73. maddede belirtilmiş bakanlar kurulu yetkileri ancak çok acil olabilecek ve tanımı kanunda iyice belirtilmiş hallerle sınırlı olmalıdır.
- Hukuki güvenlik ilkesi ile beraber bu ilkenin alt unsurları olan kıyas yasağı, belirlilik ve geriye yürüme yasağı hayata geçirilmelidir. Bu ilkeye bağlı olarak da vergi kanunlarının sene başında kanunla belirlenmesi ve uygulanan yıl içinde değişiklik yapılmaması gerekmektedir.
- Anayasada temel bir ilke olarak mükelleflerin haklarının gözetileceği ve detaylarının kanun ile düzenleneceği öngörülmelidir.
- Yerel yönetimlerin vergi yetkileri mutlaka kanun ile konulmalıdır.

²⁸²TİSK Ekonomik Anayasa Raporu, 2011, ss. 32-33.
<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/tisk.pdf>, (24.05.2017).

²⁸³TİSK Ekonomik Anayasa Raporu, ss.32-34.

- Vergi hukuku ve yargısının sağlıklı işlemesine ilişkin tedbirler alınmalı, vergi denetim oranları arttırılmalı, denetim şeffaflaştırılmalı ve mali denetçilerin sorumluluğu tartışılmalıdır.

TİSK yalnızca vergi alanında değil borçlanma sınırı ve bütçe denkliliği ile de öneriler sunmuştur. Bu önerileri de şu şekilde sıralayabilmekteyiz:²⁸⁴

- İç ve dış borç stoklarının ayrı ayrı ve toplam olarak GSMH'nın belirli bir yüzdesini (örneğin %60) aşamaması kuralının getirilmesi,
- Dış borç ile sağlanan finansmanın yatırım harcamaları dışında kullanılamaması,
- Borç anapara ve faiz ödemeleri için bütçeye gerekli ödeneğin konulması ve ödemelerde öncelik tanınması zorunluluğu getirilmesi,
- Merkezi Yönetim, bütçe açığının GSYH oranı yüzde 3'ü aşamaz ilkesine bağlı kalması,
- Devletin kamu borçlanmasına gidebilmesi veya kredi sözleşmesi yapabilmesi için kanunla yetkilendirilmesi; kamu borçlarının anaparasını ve faizlerini karşılamak amacıyla ayrılan ödeneklerin, kamu kuruluşlarının bütçelerinde yer alması; ve bunların ödenmeleri öncelikli olarak yapılması; bu ödeneklerin miktarlarının ve kompozisyonu borçlanma kanunda belirtilen esasların dışına çıkılmaması; tüm kamu idarelerinin toplam borçlarının GSYİH'ye oranı, AB Maastricht Kriterleri'nce belirtilen referanslanma değerini geçmemesi,
- Bütçe açığı ve merkezi yönetim borç sınır olağanüstü hallerde TBMM'nin mutlak çoğunlukla karar vermesi.

Bunların yanında son olarak TİSK, bütçe denkliliği ilkesini şu yaklaşım ile özetlemektedir: “Tüm kamu kuruluşları ve mahalli idareler mali istikrarı/bütçe dengesini koruyacak şekilde hareket etmek zorundadırlar.”²⁸⁵

3.3.2. Prof. Dr. Vural Fuat Savaş'ın Önerisi

Savaş'a göre, “ekonomik anayasa siyasi iktidarın takdiri müdahaleleriyle vatandaşların özgürlüklerini kısıtlamaması, açık bütçe, sınırsız borçlanma ve emisyon

²⁸⁴TİSK Ekonomik Anayasa Raporu, ss.35-37.

²⁸⁵TİSK Ekonomik Anayasa Raporu, ss.38.

artışı ile istikrarı bozmaması ve vergi gelirlerinin belli bazı çıkar gruplarının paylaşılmasına fırsat yaratmaması için gereklidir.”²⁸⁶

Mali anayasanın neden gerektiğini açıklayarak önerisine başlayan Savaş, devamında anayasada bir giriş olmasını önermiş ve bu girişte de siyasette, ekonomide, bilimde ve sanatta devlet müdahalesinin en aza indirilmesi gerektiğinden bahsetmiştir. Anayasada ekonomik haklar ve özgürlüklerin bir tutulduğu ama aslında ekonomik hakların pozitif haklar olarak tanımlandığını bu da ferdi devletten alacaklı kıldığını ifade ederken ekonomik özgürlükleri ise negatif anlamda tanımlayarak devletin bu alana hiçbir şekilde müdahalede bulunamayacağını ileri sürmüştür. Devamında bu yanlışlığı ya ekonomik hakları tam anlamıyla tanımlanmasıyla ya da hiç yer verilmemesiyle düzeltilebileceğini belirtmiştir. Bu konu için Savaş’ın önerisi öncelikle hakların belli kişiler veya kesimler için değil de belli koşullar ve durumlar için belirtilmesi gerektiğidir. Devamında da Ekonomik hakların anayasa yerine yasalarla düzenlenmesi gerektiğini önermiştir.²⁸⁷

Savaş vergi kuralları için önerdiği maddeleri şu şekilde sıralamıştır:²⁸⁸

- Herkes devlet giderlerini karşılamak üzere vergi ödemekle yükümlüdür.
- Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler gelir, harcama ve servet üzerine kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.
- Vergiler sabit oranlıdır. Ancak sosyal ve ekonomik amaçlarla gelir, harcama ve servet çeşitleri birbirinden ayrılabilir ve her çeşide ayrı bir oran uygulanır.
- Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerden elde edilecek gelirlerin tümü ait oldukları yıl genel bütçesinde yer alır.
- Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler, devlet bütçesinde ortaya çıkacak zorunlu hallerde Bakanlar Kurulu tarafından en çok %3 oranında arttırılabilir.
- Peşin vergi alınmaz.

Savaş, bütçe dengliği ve borçlanma ile ilgili önerilerini ise şu maddeler ile açıklamaktadır.²⁸⁹

²⁸⁶Vural Fuat Savaş, “Yeni Anayasa İçin Ekonomik Anayasa Önerileri”, http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg11/vuralsavas.pdf, (25.05.2017). s.215.

²⁸⁷Savaş, Yeni Anayasa... ss.215-218.

²⁸⁸Savaş, Yeni Anayasa... ss.219-220.

²⁸⁹Savaş, Yeni Anayasa... s. 220.

- Devletin ve kamu iktisadi teşebbüslerin dışındaki bütün kamu tüzel kişilerin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.
- Yıllık bütçede yer alan harcamalar toplamı, gerçek devlet gelirlerinden fazla olamaz.
- Bu amacı gerçekleştirmek için TBMM önce gelir bütçesini daha sonra da gider bütçesini görüşüp karara bağlar.
- Bakanlar Kurulu, bütçe denkliğinin sağlanması için zorunlu hallerde, gelir bütçesinin %10'unu aşmayacak bir orada TBMM'den borçlanma yetkisini isteyebilir. Bu yetki talebi bütçe görüşmeleri sırasında olabileceği gibi yıl içinde herhangi bir zamanda da olur. Bu yetki yasa ile verilir.
- Devlet harcamalarının tümü yıllık bütçede gösterilmek zorundadır. Yıllık bütçede gelecek yıllara ait gelir ve harcamalar ile ilgili hiçbir düzenleme yapılamaz.

Bunların dışında Savaş, Kanun Hükmünde Kararnameler ile de ekonomik yaşamın düzenlenmesi tümüyle hükümetin takdiri kararlarına bırakıldığı için bu kararnamelerin yalnızca olağanüstü hallerde çıkarılabilmesi gerektiğini bu kapsamda da anayasadaki 91. maddenin buna göre düzenlenmesini önermiştir. Aynı zamanda 48. ve 167. maddelere de değinen Savaş, 48. Maddedeki “Devlet özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır” hükmü “milli ekonominin gerekleri” ve “sosyal amaç” ifadeleri ile belirsizlik içerdiğini bu nedenle anayasada yer almaması gerektiğini ifade etmektedir. 167. Maddedeki “piyasa denetimi ve dış ticaret düzenlemesi” ifadelerinin belirsizliğinden dolayı sakınca arz ettiğini ifade etmektedir. Maddenin devamındaki “ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir” hükmü parlamentoya verilmiş olan vergileme yetkisinin hükümete devri anlamına geldiği ve iktidarın, özel sektör üzerindeki ağır baskılar uygulamasına imkan vereceği için bu hüküm anayasadan çıkarılmasını önermektedir.²⁹⁰

²⁹⁰Savaş, Yeni Anayasa... ss. 221-222.

3.3.3. Prof. Dr. Güneri Akalın'ın Önerisi

Güneri Akalın yaptığı pek çok makale ile Anayasal İktisada değinerek ülkemizdeki 1982 Anayasası'nın değimi hakkındaki önerileri değerlendirmiş ve kendisi de önerilerde bulunmuştur. Akalın Öncelikle siyasi ve iktisadi alandaki iktidarların farklı olması gerektiğini vurgulayarak, devletin piyasadaki temel görevinin piyasa başarısızlığını gidermek olduğunu belirtmiştir.²⁹¹ Buna göre kamu ekonomisinin ekonomideki payı %25 ile sınırlandırılmalı ve harcamaların artış hızı GSMH'nın artış hızı ile kısıtlanmalıdır.²⁹²

Anayasada üç önemli örgütlenme olan piyasa, siyasi ve yargı örgütlenmesi üzerine kurulur. Bu noktada siyasi ve yargı kadar piyasaya da değinilmeli ve öncelikle oluşturulacak anayasada iktisadi örgütlenmenin adı konulmalıdır. Sonrasında ise piyasa mekanizması ve planlama arasında kaynak tahsis mekanizması seçilerek bu iki durum arasında koordinein sağlanması gerekmektedir.²⁹³

Akalın piyasada sözleşme, girişim, mülkiyet ve çalışma özgürlüğünün sağlanmasını ve bu özgürlüklerin devlet tarafından korunması gerektiğini ifade etmektedir. Bu çerçevede askerlik hizmeti devletin ücretsiz emeğe el koyması ve zorla çalıştırmama ilkesine aykırı olarak hürriyeti kısıtladığı için ekonomik özgürlükler kapsamında değerlendirilir. Askerlik hizmetinin yalnızca sağlam erkek nüfusundan sağlanması eşitlik ilkesine aykırı olduğu için hem kadın hem erkek tabana yayılmalı ve asgari ücretten az olmamak şartıyla ücrete bağlanmalıdır.²⁹⁴

Akalın, vergilemede ödeme gücü ilkesinin kalkınma sürecinde uygulanamayacağından ve artan oranlı vergilemenin de eşitlik ilkesine aykırılığından dolayı fayda ilkesini önermektedir. Aynı zamanda vergiler piyasa teşebbüslerini kırmamalı ve piyasa ekonomisi ile uyumlu olmalıdır. Yasama tarafından belirlenen alt üst sınırlar arasında yürütmeye oran değiştirme yetkisi verilebilir. Vergi yükü ise tam istihdama ulaşıncaya kadar tasarruf hacminin iki katını aşmamalıdır.²⁹⁵ Borçlanmalar ise alt yapı harcamaları finansmanı için yapılmalı, üst sınırı vergi

²⁹¹Güneri Akalın, "Yeni Anayasa Önerisi İçin Ekonomik ve Sosyal Hükümler", **Liberal Perspektif Analiz**, Sayı 2, 2016, ss.-6.

²⁹²Güneri Akalın, "Ekonomik Demokratikleşme: Piyasa Ekonomisine Geçiş ve Anayasal İktisat", <http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/06/03-guneri-akalin-ekonomik-demokratikleşme.pdf>, (27.06.2017), s.18.

²⁹³Güneri Akalın, "Anayasa Taslağının İktisadi Hükümlerinin Değerlendirilmesi", **TİSK Akademi**, 2008, ss. 119-120.

²⁹⁴Akalın, Yeni Anayasa... s. 18-19.

²⁹⁵Akalın, Yeni Anayasa... ss.17-18.

yükünün iki katını ya da GSMH'nın %60'ını aşmamalıdır. Bütçe ise denk ve tek olmalıdır.²⁹⁶

3.3.4. Prof. Dr. Coşkun Can Aktan'ın Önerisi

Aktan'ın 2007 yılında yayımlanan Kamu Maliyesine Güven ve Ekonomik Anayasa adlı makalesinde, öncelikle güvenden bahsetmiş ve halkın devlete duyacağı güvenin vergi ödemelerinde daha içsel bir yaklaşımla davranılacağını belirtmiştir. Bu güven de ancak vatandaşların haklarını güvence altına alan, vergi oranlarının, vergi konularının net ve açık bir şekilde sürekli değişme olanağı olmadan bir ekonomik anayasada belirtilmesi ile sağlanabileceğini ifade etmiştir.²⁹⁷

Bir diğer makalesi olan Vergileme Yetkisinin Sınırlandırılması ve Anayasal Vergi Düzeni'nde de vergi anayasası ile ilgili önerilerini şu şekilde sıralamaktadır:²⁹⁸

- Anayasanın 73. maddesi tamamen kaldırılmalı, bu madde yerine vergi yetkisini sınırlayan maddeler gelmeli, verginin uygulanacağı konu belli olmalı, bunun dışında herhangi bir isimle vergi konulmamalı.
- Vergilemede basitlik ilkesi geçerli olmalı bu çerçevede yürürlükteki tüm vergi konuları kaldırılmalı ve yerine vergiler yalnızca gelir, servet ve harcama üzerinden alınmalı (Bu vergiler de Gelir Vergisi, Katma Değer Vergisi ve Genel Servet Vergisidir).
- Vergi oranlarının anayasada düz oranlı (flat rate) olarak belirlenmeli, gelir ve Katma Değer Vergisinin oranı yüzde 20'yi aşmamalı, servet vergisinin oranı ise tüm servet unsurları üzerinden yüzde 2 olarak belirlenmelidir.

Bunların yanında 1997 yılında hazırladığı Ekonomik Anayasada bütçenin denk olması gerektiğini, yerel yönetimler ve kamu iktisadi teşebbüsler hariç devlet gelir ve giderlerinin devlet bütçesi adında tek bir bütçede toplanması ve iki yıllık olarak hazırlanması gerektiğini ifade etmiştir. Ancak TBMM'nin salt çoğunluğu ile

²⁹⁶ Akalın, Ekonomik Demokratikleşme... s. 19.

²⁹⁷ Coşkun C. Aktan, Hilmi Çoban, "Kamu Maliyesine Güven ve Ekonomik Anayasa", <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale128.pdf>, (26.05.2017), ss.9-10.

²⁹⁸ Coşkun C. Aktan, "Vergileme Yetkisinin Sınırlandırılması ve Anayasal Vergi Düzeni", http://www.canaktan.net/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/kamu-maliyesi/aktan-vergileme-yetkisi.pdf, (26.05.2017), s.6.

alınacak kararda harcamalar gelirlerin %20'sinden fazla olabilecektir. Bütçe açıklarının da GSMH'nın %5'ini açmaması gerektiğini önermiştir.²⁹⁹

Kamu harcamaların vergilerle karşılanması gerektiğini ve devletin ancak bu maddede öngörülen sınırlar dahilinde borçlanma yapabileceğini ifade eden Aktan, iç ve dış borçlanmanın ancak hükümet teklifi ya da TBMM'nin salt çoğunluğu ile yapılabileceğini ifade etmiştir. İç borçlanma tahmin edilen toplam kamu harcamalarının ve GSMH'ya oranı %20'den fazla olamamasını önerirken dış borçlanma miktarı ise GSMH'nın %40'ını geçmemesi gerektiğini ve bu borçlar yalnızca yatırım harcamalarında kullanılmasını belirtmiştir. Bu çerçevede de iç ve dış borçların toplamından oluşan toplam borç stoku GSMH'nın %60'ından fazla olamamalıdır. Bunların dışında kamu gelirleri için de oransal bir sınırlama getiren Aktan'a göre kamu gelirleri GSMH'nın %30'undan fazla olmamalıdır.³⁰⁰

3.3.5. Diğer Öneriler

Dr. Biltekin Özdemir'e göre vergilerde anayasal iktisatçıların aksine yine ödeme gücünü önermiş buna karşı muafiyet ve istisnaların belirlenmesini kanunlar ile yapılması gerektiğini Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile yapılamayacağı ya da Bakanlar Kuruluna böyle bir yetkinin verilmemesi gerektiğini ifade etmiştir. Aynı zamanda emlak vergisi için bir sınırlama öneren Özdemir, emlak vergisinin uygulanacak taşınmazın rayiç bedelinin binde ikisinden az olamamasını önermektedir.³⁰¹ Özdemir, ayrıca “merkezi yönetim bütçe büyüklüğünün de en fazla GSYİH'nın 1/3'i olması gerektiğini ve bu büyüklüğün içinde sermaye giderleri ve sermaye transferleri için tahsis edilecek ödeneklerin GSYİH'ye oranının %5'ten az ve hedeflenen büyüme oranından az olamaması; harcamaların gelirleri aşan kısmı sermaye giderleri ve transferleri için belirlenen büyüklüğü aşamaması; gelirler tahsis ilkesi ile değil de bir havuzda toplanmasını; borç stoku için de GSYİH'nın %50'sini geçmemesini; asgari ücret, tahmin edilen kişi başı gelirin 1/12'sinin %60'ından az olmaması ve asgari ücretten alınacak vergi azami miktarının, vergi tarifesinin en düşük

²⁹⁹ Ahmet Burçin Yereli, “Yeni Türkiye Cumhuriyeti Anayasası İçin Bir Ekonomik Anayasa Önerisi”, <http://www.ahmetburcinyereli.com/2012EA.pdf>, (27.05.2017), ss.26.

³⁰⁰ Yereli, ss.27.

³⁰¹ Biltekin Özdemir, “Ekonomik Teori Işığında Anayasanın Ekonomik ve Mali Konulara İlişkin Yapılacak Düzenlemeler Nasıl Olmalıdır?”, **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı 419, Temmuz 2016, ss. 78-80.

oranına göre hesaplanması, aile fertlerinden her biri için verginin 1/4 i indirilmesini” önermektedir.³⁰²

Dr. Kuddusi Yazıcı 2014 yılında 17 maddelik bir ekonomik anayasa önerisi ortaya atmıştır. Ekonomik anayasanın nasıl hazırlanması gerektiği, kanunların ve anayasanın nasıl bir nitelikte olması gerektiğinin yanında bir de bütçe, vergi ve borçlanma ile ilgili maddeler vardır. Bu öneriye göre belirtilen maddeler şu şekildedir.³⁰³

- Bütçeler şeffaf olmalı ve tüm kamu gelir ve giderleri tek bir kamu bütçesinde yer almalıdır.
- Vergi mevzuatı net ve basit olmalıdır.
- Denk bütçe ilkesi kabul edilmeli ve bu ilke güvence altına alınmalıdır. Öce gelir hesaplanmalı sonra giderler belirlenmelidir. Ancak olağanüstü durumlarda harcamalar, gelirin en fazla %10unu geçebilir. Harcamaların, geliri geçtiği durumlarda sonraki 3 yıl içinde denk bütçe tekrar sağlanmalıdır. Başlangıçtaki bütçe açıkları için de 5 yıllık kademeli düşürme planı yapılacağı sonrasında da denk bütçe uygulamasına başlanacağı halka açıklanmalıdır.
- Kamu borç stoku GSYİH’nın %25’ini geçmemelidir. Kamu borç stoku bu seviyenin üzerinde ise geçici bir madde ile bu seviyeye gelinmesi için 5 yıl süre verilir.
- Vergi istisna ve muafiyetleri kaldırılmalıdır. En düşük vergi oranı %1 olarak belirlenerek her kaynaktan alınmalıdır. Gelir ve kurumlar vergisi birleştirilerek maksimum %10, servet vergisi maksimum %1 ve KDV maksimum %10 belirlenmelidir. Mevcut vergi oranlarının geçici madde ile 5 yıl içinde kademeli olarak belirtilen oranlara düşürüleceği belirtilmelidir.
- Geriye yürümezler ilkesi anayasa yer almalıdır.
- Gelir fazlası olması durumunda bu fazlalık bir havuzda biriktirilmeli ve bütçenin açık vereceği yıllarda kullanılmalı.

Prof. Dr. Ahmet Burçin Yereli de denk bütçeyi önermiş ve borçlanma yetkisi TBMM izni ile en fazla GSYİH’nın %25’i ile sınırlı kalmasını şartı ile alınması

³⁰²Özdemir, ss. 78-80.

³⁰³Kuddusi Yazıcı, “Türkiye’de Ekonomik Anayasaya Yönelik Öneriler”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 19, Sayı 3, 2014, ss.283-284.

gerektiğini önermiştir. Yereli'ye göre, bu yetki alınsa dahi genel ve yerel seçim tarihinden önceki altı ay ile milletvekili ve yerel yönetimler ara seçimlerinden önceki üç ay içinde kullanılmamalı. Merkezi Yönetim Bütçesi ile verilen ödeneğin harcama sınırını oluşturacağını ve bu sınır aşılacak olursa kaynağın neresi olduğunun açıklanması gerektiğini ifade etmiştir.³⁰⁴

Son olarak da Prof. Dr. Ramazan Gökbnar'ın 1997'de yayınlanan ekonomik anayasa önerisine değineceğiz. Gökbnar, öncelikle ekonomik yaşamda bireyin mutlak özgürlüğe sahip olabilmesi için bireyin ekonomik haklarının anayasal düzeyde açıkça belirlenmesini önermektedir. Çoğu öneriler gibi denk bütçeyi öneren Gökbnar, bunun yanında vergi ve harcama yasalarının fayda-maliyet çerçevesinde aynı zamanda yapılmasını gerektiğini belirtmiştir. Bu yasaların kararları ise oybirliği ile alınmalı ancak bu yöntemin zorluğu sebebiyle 5/6 gibi kaliteli çoğunlukla alınmalıdır. Vergi gelirlerinin kullanımına sınırlamalar getirilmesi gerektiğini önerirken bunun yanında vergileme gücü ile harcama gücünün de birlikte sınırlandırılmasını önermektedir. Borç sınırlamalarında ise dış borç miktarının borç servisinin ve döviz gelirlerinin belli bir yüzdesi ile sınırlandırılması gerektiğini ifade etmektedir.³⁰⁵

³⁰⁴Yereli, ss.2-5.

³⁰⁵Gökbnar, ss.5-7.

SONUÇ

Ekonomik Anayasa, devlete ekonomiye sınırsız müdahale hakkı verilmesini engelleyen bir uygulamadır. Mali Anayasa da devletin maliye politikası araçlarını keyfi kullanımını önlemektedir. Bu çerçevede ortaya koyduğumuz teorilerde ve uygulamalarda mali disiplinin, mali sürdürülebilirliğin ve güçlü bir ekonomi ile mali sorumluluk bilincinin sağlanabilmesi için şeffaf, açık ve net bir şekilde anlaşılabilir mali kuralların anayasalarda ya da kolay değiştirilemeyecek yasalarda belirtilmiş olması gerekmektedir.

Çalışmamızın uygulama kısmı olan üçüncü bölümde Osmanlı Devleti'nde ve Türkiye'de mali kuralların geçtiği belgeleri ele aldık. Osmanlı'nın kuruluşunun ilk yıllarında devlet refah içinde olduğu için devleti sınırlandırma gibi bir istek olmamıştır. Ancak toprakların genişlemesi ile vergi yüklerinin giderek artması, isyanların ortaya çıkmasında önemli bir neden olmuştur. Böylelikle devlet yönetimi kısıtlayan ilk belge olan Sened-i İttifak (1808) imzalanmıştır. Bu belge ile merkez ile taşra arasında oluşan ayrılığın ve düzenin bozulmasını düzenleyici şekilde oluşturulmuştur. Aynı zamanda söz konusu belgede yoksula zulmedilmemesi ve ödeme gücü çerçevesinde vergi alınmasını, taşra yönetimleri kendi yönetimleri altındaki insanlardan sorumlu olduğunu ve yönetim birimlerinin kurala uyup uymamasını kendi aralarında kontrol etmesini hükme bağlayan ifadelerle ödeme gücü ilkesi ve denetim söz konusu olmuştur.

Devamında Osmanlı'nın son zamanlarına doğru bozulan mali sistemin düzenlenmesi için iltizam sistemin kaldırıldığını ve şer'i hukuk sistemine uyulmadığı için sistemin bozulduğunu, artık halkı ezen vergilerin alınmayacağını duyuran Tanzimat Fermanı (1839) imzalanmıştır. Tanzimat Fermanı'nda da ödeme gücü ilkesine ve iltizam sistemi uygulandığında iltizam sahibinin şahsına bağlı olarak vergi alındığı bu durumda temsilsiz vergilerin de ortaya çıkabileceği vurgu yapılarak artık çeşitli düzenlemelerle bu adaletsizliğin kaldırılacağı ifade edilmiştir. Sonrasında imzalanan Islahat Fermanı'nda da Müslüman halk il gayrimüslimler arasındaki vergi farklılığı giderilerek her vatandaşın aynı vergileri vermesi sağlanmaya çalışılmıştır. Türk hukuk tarihinde 1876 yılında ise ilk yazılı anayasa niteliğini taşıyan Kanuni Esasi'de 'ödeme gücü ilkesi' ve 'temsilsiz vergi olmaz ilkesi', 20. ve 25. maddelerde yerini almıştır. Her ne kadar meclis tarafından hazırlansa da anayasanın içinde bulunduğu "padişah kutsal ve sorumsuzdur" ifadesi mali anayasa anlayışına aykırıdır.

TBMM'nin dönemine geldiğimizde ise 1921 Teşkilatı Esasiye, 1924, 1961 ve 1982 anayasaları ile karşılaşmaktayız. 24 maddelik 1921 anayasasındaki vergi hükümleri Kanun-i Esasi ile aynıdır, üç yıl sonra da bu anayasa geliştirilip 1924 Anayasası olarak yürürlüğe girmiştir. Ancak henüz oturmayan düzen sebebiyle kanunlar yapılıncaya kadar mevcut durumun devam edeceği belirtilmiş ve temsilsiz verginin olmayacağı, vergiyi yalnızca devletin toplayabileceği ifade edilirken ödemenin nasıl yapılacağı açıklığa kavuşturulmamıştır 1961 ve 1982 anayasaları ise darbe sonrası referandum ile kabul edilen anayasalardır. Bu anayasalarda vergilerde ödeme gücü ilkesi, temsilsiz vergi olmaz ilkesi mevcut olmakla beraber muaflıklar, istisnalar belirtilmiş ve vergi oranlarını belli sınırlarda belirleme yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Aynı zamanda 167. madde ile dış ticarete ek mali yükümlülükler de Bakanlar Kurulu tarafından belirlenebilmektedir. Bu durumda yetkinin Bakanlar Kurulu'na devri, hem bu yetkinin politikacılarda bulunması hem de vekilin vekili olarak algılanması mali anayasanın egemenliği kısıtlama anlayışına uymamaktadır. 16 Nisan 2016 tarihinde yapılan anayasa değişikliği ile de yukarıda belirttiğimiz Bakanlar Kurulu ifadeleri yerine Cumhurbaşkanı getirilmiştir.

Anayasaların dışında mali kurallar anlaşmalar, programlar ve yerel yönetimler çerçevesinde de uygulanmaktadır. 1961 yılında IMF'den alınan kredi ile neler yapılacağına yazıldığı raporda kendini sınırlandırmıştır diyebiliriz. Aynı zamanda AB'ye yaklaşma sürecinde oluşturulan müzakerelerde vergi ile ilgili uyum sağlanması açısından vergilerde düzenlemeler yapılmıştır. Bunların yanında yine AB'ye uyum süreci kapsamında çıkarılan 5018 Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan içerisinde gelecek birkaç yıl için oluşturulan hedefler uyma zorunluluğu olmasa da kısıtlayıcı özellik taşımaktadır. Yerel yönetim düzeyinde ise, yerel yönetimlerin borçlanması, harcamasında ve vergi toplamasında yapılan sınırlamalar yerel yönetimlerdeki mali kuralları oluşturmaktadır.

Tüm bunlara bakıldığında ne Osmanlı'da ne de Türkiye'de düzenli uygulanan mali kural sisteminden söz edilememektedir. Mali sorumluluk bilinci ile Türkiye'nin ekonomik yapısına uygun mali kurallar belirlenmeli ve yavaş yavaş bu sistem yerine oturtulmalıdır. Bu konuda bizlerin önerisi ise şu şekildedir:

- Öncelikle belirlenecek tüm kurallar şeffaf, halk tarafından, kolay anlaşılır ve ancak kaliteli oy çokluğu ile değiştirilebilecek bir nitelikte yasalarda belirtilmelidir. Sonrasında mali sürdürülebilirliğin ve disiplinin sağlanması için öncelikle denk bütçe

uygulanmaya çalışılmalıdır. Bütçe denklığı çerçevesinde genel bütçe için öncelikle gelirlere bakılıp daha sonra harcama planı oluşturulmalıdır. Yerel yönetimlerin sorumluluğu arttırılmalı ve bütçede fayda ilkesini destekleyen katılımcı bütçe ile harcamaları daha adil şekilde düzenleyen sosyal bütçe benimsenmelidir. Yapılacak bir yatırımın bölge halkı tarafından onaylandıktan sonra optimum bir vergi oranının belirlenmesiyle o yatırımın maliyeti, faydalanacak mükelleflerden belediye tarafından tahsil edilmelidir.

- Vergi adaletini sağlamak için muafiyet ve istisnalar olmamalı ancak üretimi desteklemek için ihracat teşvik programı kapsamında ülke içi piyasayı ve ihraç mallar arasında çok fark oluşturmayacak şekilde teşvik verilmelidir. Merkezi yönetim tarafından tahsil edilen gelir, servet ve harcama vergilerinde optimum bir oran belirlenip herkesten aynı oranda vergi alınmalıdır.

- Kamu harcamaları, vergi yükü, kamu borçları alanlarında kantitatif sınırlamalar için ise Maastricht Kriterleri gibi Türkiye'ye özgü kriterler belirlenmelidir.

KAYNAKÇA

1982 Anayasası, <http://www.anayasahukuku.org/turkiye-1982-anayasasi/>, (20.05.2017).

1876 Kanuni Esasi, <http://www.anayasa.gen.tr/1876ke.htm>, (29.05.2017).

Abadan, Yavuz, Bahri Savcı, “Türkiye’de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 94-76**, Ankara, 1959.

Akalın, Güneri, “Anayasa Taslağının İktisadi Hükümlerinin Değerlendirilmesi”, **TİSK Akademi**, 2008, ss. 119-142.

Akalın, Güneri, “Ekonomik Demokratikleşme: Piyasa Ekonomisine Geçiş ve anayasal İktisat”, <http://www.libertedownload.com/LD/arsiv/06/03-guneri-akalin-ekonomik-demokratiklesme.pdf>, (27.06.2017).

Akalın, Güneri, **Kamu Ekonomisi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 554, Ankara, 1986.

Akalın, Güneri, “Yeni Anayasa Önerisi İçin Ekonomik ve Sosyal Hükümler”, **Liberal Perspektif Analiz**, Sayı 2, 2016.

Akcagündüz, Emre, “Kamu Tercih Teorisi ve Türkiye Üzerine Olan Etkisi Üzerine Bir İnceleme”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, 2010, ss. 29-35.

Akdoğan, Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Baran Ofset, 10. Baskı.

Akşin, Sina, “Sened-İ İttifak ve Magna Carta Karşılaştırılması”, **6. Osmanlı Devleti ve Türkiye'nin iktisadi ve Toplumsal Tarihi Kongresi**, 1992.

Aktan, Coşkun Can, “Anayasal İktisadın Felsefi ve Teorik Temelleri”, **Ekonomik Anayasa Sempozyumu**, Takav Matbaası, Ankara, 1992, ss.63-101.

Aktan, Coşkun Can, “Ekonomik Anayasa”, **TİSK İnceleme Yayınları 19**.

Aktan Coşkun Can, **Yeni İktisat Okulları**, İkinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008.

Aktan, Coşkun Can, Hilmi Çoban, “Kamu Maliyesine Güven ve Ekonomik Anayasa”, 2007, <http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/makale128.pdf>, (26.05.2017).

Aktan, Coşkun Can, Dileyici, Dilek, “Kamu Ekonomisinde Karar Alma ve Oylama Yöntemleri”, **Anayasal İktisat**, (Ed. C. Can aktan), 2001, ss.35-64.

Aktan, Coşkun Can, Özkıvrak, Özlem, “Devlet mi? Piyasa mı? Kamu ekonomisi ve Piyasa Ekonomisinin Etkinlik Yönünden Karşılaştırılması”, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası**, (Ed. C. Can Aktan, Dilek Dileyici, İsmail Y. Vural), s.136.

Aktan, Coşkun Can, “Anayasal İktisat Perspektifinde Pratik Mali Anayasa (Vergi Anayasası) Teklifleri”, **Kurumsal Maliye Politikası**, (Ed. C. Can Aktan, Dilek Dileyici, İsmail Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s.155-166.

Aktan, Coşkun Can, “Bütçedeki İsrafların Azaltılması İçin Mali Disiplin ve Mali Sorumluluk Ahlakı”, **Anayasal İktisat**, (Ed. C. Can aktan), 2001, ss.462-468.

Aktan, Coşkun Can, “İktisat Okulları Perspektifinden Kurallara Dayalı Ekonomi Politikası Yönetimi”, **Kurumsal Maliye Politikası**, (Ed. C. Can Aktan, Dilek Dileyici, İsmail Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, ss.83-96.

Aktan, Coşkun Can, “Mali Kurallar”, **Mali Kurallar**, (Ed. Coşkun C. Aktan, Ahmet Kesik. Fatih Kaya), T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ümit Ofset Matbaacılık, Ankara, 2010, s.86.

Aktan, Coşkun Can, Hilmi Çoban, İ. Demir, Cemil, “Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları”, **Kurumsal Maliye Politikası**, (Ed. C.C. Aktan, D. Dileyici, İ. Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, ss.167-188.

Aktan, Coşkun Can, “Devletin Büyümesi ve Devlerin Başarısızlığı Anatomisi”, **Anayasal İktisat**, (Ed. C. Can Aktan), 2001, ss. 101-120.

Aktan, Coşkun Can, “Vergileme Yetkisinin Sınırlandırılması ve Anayasal Vergi Düzeni”, http://www.canaktan.net/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/kamu-maliyesi/aktan-vergileme-yetkisi.pdf, (26.05.2017).

Aktan, Coşkun Can, Dilek Dileyici & Ahmet Özen, “Geleneksel Maliye ve Yeni Maliye”, **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, ss. 9-28.

Aktan, Coşkun Can, Dileyici, Dilek, Saraç, Özgür, “**Vergi, Zulüm ve İsyan**”, Phonix Yayınevi, Ankara, 2002.

Aktan, Coşkun Can, “Devlerin Başarısızlığı Anatomisi”, **En Az Devlet En İyi Devlet** (Ed. Coşkun Can Aktan), Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya, 2006, ss. 1-14.

Aktan, Coşkun Can, “Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa” **Anayasal İktisat**, (Ed. Coşkun Can Aktan), 2001, ss.460-461.

Aktan, Coşkun Can, “Ekonomik Düzenin Sağlanmasına Yönelik Optimal Mali ve Parasal Kuralların Tasarımı” <http://www.canaktan.org/ekonomi/kurumsal-iktisat/makaleler/optimal-kural.htm>, (12.04.2017).

Aktan, Coşkun Can, “Kamu Tercihi İktisadına Giriş”, **Modern Politik İktisat Kamu Tercihi**, (Ed. C. Aktan, D. Dileyici), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s.19.

Aktan, Coşkun Can, “Kamu Tercihi ve Anayasal Politik İktisat” , **Anayasal İktisat**, (Ed. Coşkun Can, Aktan), 2001. s.3-30.

Aktan, Coşkun Can “Oylama Yöntemleri”, <http://www.canaktan.org/politika/siyasal-surec/oylama-yontem.htm>, (11.11.2016).

Aktan, Coşkun Can, “Piyasa Başarısızlığının Anatomisi ve Kamu Ekonomisi Rasyoneli”, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları**, (Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İsmail Y. Vural), s.10.

Aktan, Coşkun Can, “Rant Kollama”, **Modern Politik İktisat Kamu Tercihi**, (Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici), 2007, s.233.

Aktan, Coşkun Can, Dileyici, Dilek, “Devlet Niçin Başarısız? Kamu Ekonomisindeki Etkinsizliklerin Kaynakları”, **En Az Devlet En İyi Devlet**, (Ed. Coşkun Can Aktan), Çizgi Kitabevi Yayınları, Konya, 2006, s.15-64.

Aktan, Coşkun Can, Dileyici, Dilek, “Siyasal Süreçte Enformasyon Sorunları ve Demokrasinin Başarısızlığı”, **Modern Politik İktisat Kamu Tercihi**, (Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici), Şubat, 2007, ss. 95-102.

Aktan, Coşkun Can, Yusuf Tuğrul Karaaslan, “Regülasyon Ekonomisi ve Kamusal Regülasyonlar Teorisi”, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası**, (Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İsmail Y. Vural), s.88.

Aktan, Coşkun Can, Dilek Dileyici, “Vergi Tarifelerinde Değişim: Artan Oranlı vergilerden Düz Oranlı Vergilere”, **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, ss.111-132.

Aktan, Coşkun Can, Dilek Dileyici, Özgür Saraç “Anayasal Vergi Politikası”, **Kurumsal Maliye Politikası**, (Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İsmail Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, ss.135-154.

Aktan, Vural, “Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar”, **Kurumsal Maliye Politikası**, (Ed. C. Can Aktan, Dilek Dileyici, İsmail Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, ss.119-134.

Akyıldız, Ali, “Senedi İttifak’ın Tam Metni”, **İslam Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 2, 1998, ss. 209-222.

Aldıkaçtı, Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, Fakülteler Matbaası, Dördüncü Baskı, İstanbul, 1982.

Alp, Ömer, “Anayasal İktisat Teorisi Açısından Osmanlı Mali Yapısının Analizi”, **Nuri Çelik’e Armağan**, Beta Basımevi, Cilt 1, İstanbul, 2001, ss. 77-104.

Atmaca, Mustafa, “Anayasa Bağlamında Vergilendirme Yetkisinin Dünü, Bugünü, Yarını”, **Vergi Dünyası**, Sayı 416, 2016, ss. 81-91.

Barolar Birliği, Anayasa Değişikliği Teklifinin Karşılaştırılmalı ve Açıklamalı Metni, http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx, (21.05.2017).

Aras, Osman Nuri, Öztürk, Mustafa, “Constitutional, Economics, Fiscal Policy Rules, and The Case of Turkey”, **International Journal of Social Sciences and Humanity Studies**, Vol 3, No 2, 2011, ss.399-403.

Atılğan, Hasan, “Parasal Anayasa”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 1, No 1, 2009, ss. 11-37.

Ayan, Sezer, “Siyasi Yapılanma Sürecinde 1961 ve 1982 Anayasası”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2, 2007, s.1-24.

Bakar, Feride, Gerçek, Adnan, Mercimek, Fulya “Vergilemede Adalet Normunun Çeşitli Ülke Anayasalarındaki Görünümü”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 5, 2013, ss. 62-77.

Belin, M., **Osmanlı İmparatorluğunun İktisadi Tarihi**, (Çev. Oğuz Ceylan), Umut Matbaası, Ankara, 1999.

Benett, James T., Johnson, Manuel H., “Devletin Büyümesi Teorileri”, (Çev. Aytaç Eker), http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/eker-benett-devletbuyumesi.htm (18.04.2017)

Bey, A. "Referandum ve Parlemantarizm", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt 9, Sayı 52, 2008, ss. 1234-1280.

Bilge, Reha, Dura, Cihan, Fisunoğlu, Mahir, Garipoğlu, Zübeyde, Uslu, Orhan, **Çevre ve Ekonomi**, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1985.

Birecikli, İhsan Burak, “Amerika'nın Kuruluşu ve ABD-Avrupa İlişkileri (1776-1876)”, History Studies, http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31829950/678526557_5-Ihsan_Burak_Birecikli.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1495981437&Signature=3BKik9cZ7Tmasy%2BqMuXyvdCwFI%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DAmerika_nin_Kurulusu_ve_ABD-Avrupa_Ilisk.pdf, (25.05.2017).

Blakey, Ray G. **Maliye Ders Notları**, (Çev. Reşat Aktan), Ankara Üniversitesi SBE Yayını, Cilt 38, Sayı 20, 1953.

Boratav, Korkut, **100 Soruda Gelir Dağılımı**, 4. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1997.

Bölükbaşı, Ö. Faruk, **II. Abdülhamid Döneminde Mali İdare**, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, İstanbul, 2005.

Buchanan, James M. “İktisat Politikası Anayasası”, (Çev. Vural Fuat Savaş), **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat**, (Ed. Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan), İzmir, 1991, s.302.

Buchanan, James M., “Coustitutional Economics”, (Çev. İsmail Aktürk), **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat**,(Ed. Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan), İzmir, 1991, s.291.

Buchanan, James M., “Devletin Gücü Üzerine Konulacak Anayasal Kısıtlamalar”, (Çev. Zeynep Arıkan), **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat**, (Ed. Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan), İzmir, 1991, s.391-413.

Buchanan, James M., “Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choise Theory and its Normative Implications”, Theuniversity of Michiganpress.

Buchanan, James M., “The Achievement and-the Limits of Public Choice in Diagnosing Goverment Failure and in offering Bases For Constructive Reform”, (Çev. Coşkun Can Aktan), **Anayasal İktisat**, (Ed. Coşkun Can Aktan), 2001, ss.127-138.

Buchanan, James M., Wagner, Richard E., “Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes”, <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv8c10.html#Ch.10>, Alternative Budgetary Rules, (23.05.2017).

Budak, Tamer, Yakar, Soner, “Vergilendirme Yetkisinin Sınırlandırılması”, **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 16, Sayı 1, 2007, ss.133-144.

Can, İsmail, “Türk Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri ve Yeni Anayasa İçin Öneriler”, **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı 292, 2013, ss. 94-103.

Çağan, Nami, “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, **Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 1-4, ss. 129-151.

Çakır, Coşkun, **Osmanlı Maliyesi**, Küre Yayınları, İstanbul, 2001.

Çelebi, Kemal, **Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu**, İkinci Baskı, Emek Matbaası, Manisa, 2000.

Çelebi, Kemal, Miynat, Mustafa, Cura, Serkan, “**KİT’ler ve Özelleştirme**”, Emek Matbaası, Manisa, 2013.

Çolak, Filiz, “Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş ve Demokrat Parti (1945-1950)”, <https://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=354625>, (21.05.2017).

Çomaklı, Şafak Ertan, “Vergilemenin Tarihsel Açıdan Türkiye’deki Anayasal Gelişimi”, **Prof. Şükrü Kızılot’a Armağan**, Gazi Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Yayını, Ankara, 2014, ss.267-280.

Çomaklı, Şafak Ertan, Mehmet Gödekli, **Vergilemede Anayasal Prensipler**, Savaş Yayınları, Birinci Baskı, Erzurum, 2011.

Danışman, Zuhuri, **Koçi Bey Risalesi**, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları:609, 1000 Temel Eser Dizisi:115, Ankara, Sevinç Matbaası, 1985, s.10 Aktaran Ali Fuat Gökçe, Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi, **Yasama Dergisi**, s.72.http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2010/sayi14/59-78.pdf, (21.05.2017)

Demir, Murat, İnan, Mahmut, “Türkiye’de Mali Kural”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 13/2 (2011), ss.25-66.

Demir, Osman, Öztürk, Nazim, “Kamu Tercihinin Oylama Yöntemiyle Tespitinde Karşılaşılan Sorunların Çözüm Yolları”, **İ.Ü. Siyasi Bilimler Fakültesi Dergisi**, No:31, 2004. ss.1-21.

Demircan, A. Savaş, “Anayasal Vergileme İlkeleri Işığında Ücret Gelirlerinin Vergilendirilmesi”, **TBB Dergisi**, 2016, Sayı 116, ss.259-274.

Dikmen, Süleyman, Çiçek, Hüseyin Güçlü, “Osmanlı Devleti’nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi”, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 11, Sayı 2, 2015, ss. 83-98.

Dileyici, Dilek, Aktan, Coşkun Can, “Parasal Düzen ve Parasal Anayasa”, **Anayasal İktisat Perspektifinden Para ve Maliye Politikaları**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2005, ss.16-17.

Dileyici, Dilek, Vural, Tarık, “Kamusal Mallar Teorisinde Yeni Gelişmeler”, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları**, 2005. s.37

Durmuş, Musa, **Kamu Ekonomisi**, Öz Baran Ofset Matbaacılık, Ankara, 2008.

Eğilmez, Mahfi, “Anayasa Değişikliğiyle Mali ve Ekonomik Hükümler Nasıl Değişecek?” <http://www.mahfiegilmez.com/2017/04/anayasa-degisikligiyle-mali-ve-ekonomik.html>, (21.05.2017).

Eker, Aytaç, “Anayasal İktisat Açısından 1982 T.C. Anayasası”, **Ekonomik Anayasa Sempozyumu**, Ankara, 1992, ss. 32-52.

Erdinç, Zeynep, “Uluslararası Para Fonu -Türkiye İlişkilerinin Gelişimi ve 19.Stand-By Anlaşması”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 18, 2007, ss.99-118.

Erdoğan, Mustafa, **Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset**, Vadi Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 2003.

Erkin, Gözde, “Vergilendirme Yetkisinin Tabi Olduğu Anayasal İlkeler”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı3, 2002, ss.235-249.

Eroğlu, Nadir, “Jhon R. Hick’sin Refah Ekonomisine Katkıları”, **T.C. Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 19, Sayı 1, Yıl 2004, ss. 137-153.

Eurostat, General Government Deficit, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=teina200>, (30.08.2017).

Fiscal rules database new methodology, https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en, (18.05.2017).

Friedman, Milton, “Vergi ve Harcamalara Getirilebilecek Anayasal Sınırlamalar”, Çev. Tekin Akdemir, **Anayasal İktisat**, (Ed. C. Can Aktan), 2001, ss.407-413.

Gelir İdaresi Başkanlığı, Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin GSYİH içindeki Payları, http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/GBG/Tablo_4.xls.htm, (30,08,2017).

Gelir Vergisi Genel Tebliği, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/12/20051230.htm>, (30.05.2017).

Goodspeed, Timothy J., “Vergi Rekabeti, Fayda Vergileri ve Mali Federaliz”, (Çev. İsa Sağbaş), https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md139/i.%20sagbas.pdf, (05.30.2017).

Gökbunar, Ali Rıza, “Vergileme İlkeleri ve Küreselleşme”, **Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Sayı 4, Yıl 1998, ss.1-23.

Gökbunar, Ramazan, “Anayasal İktisadın Maliye Politikası Yaklaşımı”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Sayı 1, 1995, ss.119-138.

Gökbunar, Ramazan, “Kamu Finansmanında Demokratikleşme ve Ekonomik Anayasa Önerisi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1997. ss. 505-516.

Göker, Zeliha, “Kamusal Mallar Tanımında Farklı Görüşler”, **Maliye Dergisi**, Sayı 155, 2008, ss.108-118.

Gözler, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Baskı 1, Ekin Yayıncılık, Cilt 1, 2011.

Gözler, Kemal, **Kısa Anayasa Kanunu**, Ekin Basım Yayım Dağıtım, 9.baskı, 2013.

Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2000.

Gözübüyük, Şeref, **Anayasa Hukuku**, 9.Baskı, Turhan Kitabevi, 1986.

Gözübüyük, Şeref ve Suna Kili, “Türk Anayasa Metinleri”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 496, İkinci Baskı, Ankara, 1982.

Günay, Ayşe “**Mali Disiplinin Sağlanması ve Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**”, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir, 2006.

Günaydın, İhsan, Levent Yahya Eser, “Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar”, **Maliye Dergisi**, Sayı 156, 2009, ss. 51-65.

Güneş, Gülsen, **Verginin Yasallığı İlkesi**, On iki Levha Yayıncılık, İstanbul, 1998.

Güneş, İsmail, “Kolektif Karar Alma Mekanizmasında Kullanılan Oylama Yöntemi”, <http://e-dergi.atauni.edu.tr/atauniiibd/article/viewFile/1025003513/1025003343>, (11.11.2016).

Güran, Mehmet Cahit, “Kamusal Başarısızlığın Nedenleri ve Sonuçları”, **En Az Devlet En İyi Devlet**, ss. 205-246.

Hazır, Hayati, “Tanzimat Fermanı’nın Anayasa Hukuku Açısından Tahlili”, **Prof. Dr. Jale G. Akipek’e Armağan**, Selçuk Üniversitesi Basımevi, Konya, 1991, ss.191-208.

Hepaksız, Engin, “Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali reform”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt: 44, Sayı 514, 2007, ss.89-109.

Hepaksaz, Engin, Tekin Akdemir, “Türkiye’de Yeni Anayasa Tartışmalarının ve 1982 Anayasası’nın Vergisel Hükümlerinin Toplumsal Sözleşme Teorisi Açısından Değerlendirilmesi”, **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 35, ss.119-147.

Hazine Müsteşarlığı, <https://www.hazine.gov.tr/>, (31.05.2017).

IMF, “Fiscal Rules at a Glance”, <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>, (23.05.2017)

IMF, Fiscal Rules Dataset 1985 – 2015, <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/other/char.htm> (23.05.2017).

İlal, Asis Ertan, “Magna Carta”, ss.23-24. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/96147> (20.05.2017).

İnalcık, Halil, “Senedi İttifak ve Gülhane Hattı Hümayunu”, **Osmanlı İmparatorluğu Toplum ve ekonomi**, Eren Yayıncılık, İkinci Baskı, İstanbul, 1996, ss. 343-359.

Muharrem Balcı, Tanzimat’tan Günümüze Islah, Resepsiyon ve Uyum Çalışmalarının Tahlili <http://www.muhammedbalci.com/yayinlar/tebligler/52.pdf>, (29.05.2017).

Kantarcı, Hasan Bülent, Rıdvan Karacan, “Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 155, 2008, ss.144-158.

Karal, Enver Ziya, **Osmanlı Tarihi**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, İkinci Baskı, Ankara, 1983.

Karakoç, Yusuf, “Anayasal Vergilendirme İlkeleri üzerine bir değerlendirme”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, Özel S. 2013, (Basım Yılı: 2014), ss. 1259-1308.

Karamursal, Ziya, **Osmanlı Mali Tarihi Hakkında Tetkikler**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1989.

Karluk, Rıdvan, “Türkiye’de Ekonomik Anayasa ve Üç Önemli Konu”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2, ss.71-88.

Kartalcı, Kadir, Mübeyna Doğan, “Anayasal Perspektifinde Vergilendirme Yetkisi Kavramı”, **NWSA-Social Sciences**, Cilt 8, Sayı 3, ss.116-132.

Kaya, Fatih, **Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi**, D.P.T. Uzmanlık Tezi, Ankara, 2009.

Kayalıdere, Gül “Mali Kural Uygulamaları: Vergi ve Harcama Limitleri”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt 51, Sayı 589, 2014, ss.69-82.

Kesbiç, Cüneyt Yenal, Ercan Baldemir, Mustafa İnci,, “Dışsallıkların Ekonomi Üzerindeki Etkileri ve İçselleştirilmesine İlişkin Teorik Yaklaşımlar-Çözüm Önerileri: Yatağan Termik Santrali Analizi”, **Küresel Kriz Sonrasında Ekonominin Yeniden Yapılanması Sempozyumu**, 2010.

Keşmir, Didem, “Avrupa Birliği Yolunda Türk Vergi Mevzuatının Uyumlaştırılması” <https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/06/tr-sorumlu-vergicilik-didem-kesmir.pdf>, (02.06.2017).

Kızılboğa, Ruveyda “Kamu Tercihi Ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi”, **NEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2, 2012, ss. 91-109.

Kili, Suna, Şeref Gözübüyük, **Senedi İttifaktan Günümüze Mali Anayasa Metinleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 3. Baki, İstanbul, 2006.

Koşar, Neslihan, “Anayasal İktisat Perspektifinden ABD’de Vergi Ve Harcama Sınırlamaları: Başlıca Uygulamalar”, **Mali Kurallar**, ss.125-126.

Koutsoyiannis, **Modern Mikro İktisat**, (Çev. Muzaffer Sarımeşeli), Gazi Kitabevi, Ankara, 1997.

Kuştepli, Yeşim, Gülcan, Yaprak, “Türkiye’de Makroekonomik İstikrar ve Özelleştirme”, http://www.onlinedergi.com/MakaleDosyaları/51/PDF2002_2_2.pdf, (27.05.2017).

Maastricht Kriterleri, <http://abmerkezi.istanbul.edu.tr/wpcontent/uploads/2012/08/maastrichtkriterleri.pdf>, (17.05.2017).

Masca, Mahmut, Ozan Bahar, **İktisadi Düşünce Tarihi**, Baskı 1, Lisans Yayıncılık, İstanbul, 2012.

Memiş, Emin, “Anayasanın ‘Vergi, Resim, Harç ve Benzeri Mali Yükümlülükler Kanunla Konulur, Değiştirilir ve Kaldırılır’ Kuralı Bağlamında, Vergi Kanunlarında Hükümete Tanınan ‘Alt ve Üst Sınırları Belirleme’ ve ‘Usul ve Esasları Maliye Bakanlığınca Belirlenir’ Hükümlerinin Değerlendirilmesi”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 138. Yıl (2006) Sempozyumu**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 76, Ankara, 2008, ss. 33-110.

Multer, Naci B., Çelebi Kemal, Sakıncı, Süreyya, **Kamu Maliyesi**, Baskı 4, Emek Matbaası, Manisa, 2012.

Muter, Naci B. **Vergi Teorisi**, Ajans Birmat, İzmir, 1997.

Mutluer, Kamil, Nilay Dayanç, “1982 T.C. Anayasası’nın Vergi Ödevi İle İlgili 73. Maddesinin Değerlendirilmesi”, **Vergi Dünyası**, Sayı 419, 2016, ss. 10-28.

Nadaroğlu, Halil, **Kamu Maliyesi Teorisi**, 10. Baskı, Beta Basım, 1998.

National Conference of State Legislatures, “State Tax And Expenditure Limits—2010”, <http://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/state-tax-and-expenditure-limits-2010.aspx#Engine>, (16.05.2017).

Odabaş, Hakkı, “**James M. Buchanan’ın Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Alanındaki Katkılarının Değerlendirilmesi**”, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir, 2001.

Orta Vadeli Mali Plan ve Ekleri, <http://www.bumko.gov.tr/TR,43/orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri.html>, (02.06.2017).

Orta Vadeli Program, <http://www.bumko.gov.tr/TR,42/orta-vadeli-program.html>, (02.06.2017).

Özbudun, Ergun **1921 Anayasası**, Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara, 1992.

Özcan, Abdülkadir, **Atam Dedem Kanunu**, Yitik Hazine Yayınları, İstanbul, 2012.

Özdemir, Biltekin, “Ekonomik Teori Işığında Anayasanın Ekonomik ve Mali Konulara İlişkin Yapılacak Düzenlemeler Nasıl Olmalıdır?”, **Vergi Dünyası Dergisi**, Sayı 419, Temmuz 2016, ss. 59-84.

Özker, Niyazi, Mine Biniş,, “Mali Kurallar ve Bir Vergi Anayasası Yaklaşımı”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 2009, ss. 17-39.

Öztürk, Nazım, **Kamu Tercihinin Tespitinde Karşılaşılan Sorunlar Ve Çözüm Yolları**, Palme Yayıncılık, Ankara, 2007.

Pur, Hüseyin Perviz, **Osmanlı’da Vergi İsyanları**, Tarihçi Kitabevi, İstanbul, 2005.

Sakal, Mustafa, “Kamu Ekonomisi Teorisinin Gelişiminde Kamu Tercihi Teorisinin Etkisi”, **D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:11, Sayı: 1, Yıl 1996, ss. 1-15.

Sakal, Mustafa, **Anayasal Bütçe Reformunun Esasları**, Gazi kitabevi, Ankara, 2003.

Sakal, Mustafa, Elif Ayşe Şahin, “Anayasal İktisat”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 11, Sayı:1, 2009, ss. 69-112.

Saraçoğlu, Fatih “Gelir Vergisi Sisteminde Ayırma İlkesi Uygulaması ve değerlendirilmesi”, **İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 2001, ss.59-68.

Saraçoğlu, Metin, “Kamusal Tercih Teorisi: Siyasetin Ekonomik Analizi”, **Kamu-İş**; Cilt 6, Sayı 1, 2000, ss. 1-15.

Savaş, Vural Fuat, **Anayasal İktisat**, TAKAV Yayınevi, İkinci Baskı, İzmir, 1993.

Savaş, Vural Fuat “Mali Anayasa”, **Prof. Dr. Salih Şahver’e Armağan**, T.C. Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 10, İstanbul, 1998.

Savaş, Vural Fuat, “Mali Anayasanın Temel Konuları”,
http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg8/vuralsavas.pdf,
(27.05.2017).

Savaş, Vural Fuat, “Yeni Anayasa İçin Ekonomik Anayasa Önerileri”,
http://www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg11/vuralsavas.pdf,
(25.05.2017).

Saygılıoğlu, Nevzat, “**Anayasanın 73. Maddesi karşısında Yürütme Organının Kullandığı Yetkilerin Sonuçları**”, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 76, Ankara, 2008, ss. 9-16. Danıştay ve İdari Yargı Günü 138. Yıl (2006).

Saygılıoğlu, Nevzat ve Ali Çelen Erduran, “Mali Kural Ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği”, **TISK Akademi**, Cilt 7, Sayı 13, 2012, ss. 18-51.

Selcik, Tarık, “Yeni Anayasa Yazım Sürecinde Tartışılması Gereken Bir Konu: Mali Kural”, **Yaklaşım Dergisi**, Cilt 21, Sayı 248, Yıl 2013, ss.76-78.

Smith, Rodney T., “Constitutional Reform Gone Awry: The Apportionment of Property Taxes in California after Proposition 13”,
<http://digitalcommons.lmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1633&context=llr>,
(05.05.2017)

Somel, Selçuk Akşin, “Kırım Savaşı, Islahat Fermanı ve Osmanlı Eğitim Düzeninde Dönüşümler”
http://research.sabanciuniv.edu/5529/1/K%C4%B1r%C4%B1m_Sava%C5%9F%C4%B1%2C_Islahat_Ferman%C4%B1_ve_E%C4%9Fitim.pdf, (29.05.2017).

Şimşek, Hayal Ayça, **Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Anayasal İktisat Alternatifi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir, 2003.

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, Avrupa Birliğine Katılım için Ulusal Eylem Planı,.
<http://www.ab.gov.tr/files/uepwebsontr.pdf>, (01.06.2017).

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye- AB Katılım Müzakereleri,
http://www.ab.gov.tr/files/rehber/06_rehber.pdf, (01.06.2017).

T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EkonomikSosyalGostergeler.aspx> (28.8.2017).

T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2016-2018 Dönemi Orta Vadeli Program,
[http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/12/Orta%20Vadeli%20Program%20\(2016-2018\)\(Revize\).pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OrtaVadeliProgramlar/Attachments/12/Orta%20Vadeli%20Program%20(2016-2018)(Revize).pdf), (02.06.2017).

T.C. Merkez Bankası, 19 Nisan 2005 tarihli niyet mektubu,
<http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Temel+Politika+Metinleri/IMF+Niyet+Mektuplari>, (31.05.2017).

Tanör, Bülent, **İki Anayasa 1961-1982**, Beta Basım Yayım Dağıtım, 3. Baskı, İstanbul, 1994.

Tekin, Ahmet, Öner Gümüş, “1982 Anayasası’nda Yer Alan Vergileme İlkelerinin Felsefi Temelleri”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 39, 2014, ss. 243-258.

Teziç, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 10.Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş, 2005.

Tikveş, Özkan, **Teorik ve Pratik Anayasa Hukuku**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını No: 3, İzmir, 1982.

TİSK Ekonomik Anayasa Raporu, 2011,
<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/tisk.pdf>, (24.05.2017).

Topal, Coşkun, “Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri”, **Çok Kültürlü Bir Avrupa İçin Tarih ve Sosyal Bilgiler Eğitimi**, (Ed. Semih Aktekin, Penelope Harnett, Mustafa Öztürk, Dean Smart), Harf Eğitim Yayıncılığı, Ankara, 2009, s.13.

Trading Economics, ABD - Ekonomik Göstergeler,
<https://tr.tradingeconomics.com/united-states/indicators>, (30.08.2017).

Türkiye- AB ilişkilerinin Tarihçesi, <http://www.ab.gov.tr/111.html>, (01.06.2017).

Uluatam, Özhan, **Kamu Maliyesi**, İmaj Yayınevi, Ankara, 1999.

Uzun, Turgay, “Kamu Tercihi Kuramı ve Anayasal İktisat Yaklaşımı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İLKE)**, Sayı 23, 2009, ss.223-246.

Ünal, Mehmet Ali, **Türk İnkılabı Tarihi ve Atatürk İlkeleri**, Aydan Matbaası, Ankara, 2004.

Ünsal, Erdal M., **Mikro İktisat**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2005.

Wagner, Richard and Robert D. Tollison, “Balanced Budgets, Fiscal Responsibility, and The Constitution”, **Cato Institute**, (Çev. Ferhat Başkan Özgen),
https://books.google.com.tr/books?id=tyFyIL1bmgC&pg=PA54&lpg=PA54&dq=richard+wagner,+robert+o.+tollison+balanced+budget+fiscal+responsibility&source=bl&ots=nXXeOoxckR&sig=ofY2PAyE6TxMjl07RtVLhrwAo&hl=tr&sa=X&ved=0ahUKEwjQMHy9_LVAhXJKIAKHxqiC1EQ6AEIPTAE#v=onepage&q=richard%20wagner%2C%20robert%20o.%20tollison%20balanced%20budget%20fiscal%20responsibility&f=false, (25.08.2017).

Yalvaç Ömer, **Büyüme ve Bütçe Tahmin Hatalarının Mali Kurallar Üzerindeki Etkisi: Türkiye İncelemesi**, T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora tezi), Ankara, 2015.

Yazıcı, Kuddusi, “Türkiye’de Ekonomik Anayasaya Yönelik Öneriler”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 19, Sayı 3, 2014, ss.267-287.

Yereli, Ahmet Burçin, “Yeni Türkiye Cumhuriyeti Anayasası İçin Bir Ekonomik Anayasa Önerisi”, <http://www.ahmetburcinyereli.com/2012EA.pdf>, (27.05.2017).

Yereli, Ahmet Burçin, Ahmet Yılmaz Ata, “Vergi Adaletine Ulaşma Yöntemleri Çerçevesinde Fayda İlkesinin Teorik Açından Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı 161, 2011, ss. 21-32.

Yereli, Ahmet Burçin, Altuğ Murat Koktaş, Işıl Şirin Selçuk, “Osmanlı İmparatorluğunda Ödeme Gücüne Göre Vergi Uygulamaları: 17. Yüzyıl İstanbul Kadı Sicilleri Üzerine Bir İnceleme”, **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 8, Sayı 1, 2015, ss. 209-221.



