T.C. ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANA BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE KURALA BAĞLI MALİYE POLİTİKASI VE BÜTÇE HAKKI TEMELİNDE PARLAMENTONUN ETKİNLİĞİ

DOKTORA TEZİ

Mustafa BİÇER

Ankara/2017

T.C. ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANA BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE KURALA BAĞLI MALİYE POLİTİKASI VE BÜTÇE HAKKI TEMELİNDE PARLAMENTONUN ETKİNLİĞİ

DOKTORA TEZİ

Mustafa BİÇER

Tez Danışmanı

Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ

Ankara/2017

T.C. ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANA BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE KURALA BAĞLI MALİYE POLİTİKASI VE BÜTÇE HAKKI TEMELİNDE PARLAMENTONUN ETKİNLİĞİ

DOKTORA TEZİ

Tez Danışmanı

Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyası	**İmzası**
Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ (Danışman)	
Prof. Dr. Abuzer PINAR	
Prof.Dr. Çiğdem Berna KOCAMAN	
Doç. Dr. Serdal BAHÇE	
Yard. Doç. Dr. Eda BALIKÇIOĞLU	

Tez Sınav Tarihi: 03.05.2017

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (/ /2017)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Mustafa BİÇER

İmzası

TEŞEKKÜR

Bu tezin plan aşamasından başlayarak, tüm çalışma boyunca verdiği destek, yönlendirme ve en önemlisi gösterdiği hoşgörü için, Sayın Danışman Hocam Prof. Dr. Hakan Hakkı Yılmaz ile doktora eğitimim sırasında insani ve akademik anlamda üzerimde emeği geçen tüm değerli hocalarıma minnet ve şükranlarımı sunmayı bir borç bilirim.

Yaşamım boyunda beni, nedensiz yere seven ve koruyan değerli Babam ile Anneme, hayatın yükünü sabır ile paylaşan biricik hayat arkadaşım sevgili Eşime, Oğluma ve Kızıma, gösterdikleri anlayış ve destek nedeniyle çok teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ____ *iv*

KISALTMALAR ____ *viii*

TABLOLAR ____ *ix*

ŞEKİLLER LİSTESİ ____ *ix*

GİRİŞ ____ *1*

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE HAKKI BAĞLAMINDA KAMUSAL KARAR ALMANIN İKTİSADİ VE SİYASAL ANALİZİ

1.1. TEMSİLİ DEMOKRASİ VE BÜTÇE HAKKI ____ **9**

1.1.1. Bütçe Hakkının Gelişimi Bağlamında Siyasal Temsil ____ 9
1.1.1.1. "Bütçe Hakkı" ve "Siyasal Temsil" Kavramları ____ 9
1.1.1.2. Bütçe Hakkı ve İktidarın Sınırlanması: Anayasacılık ve Güçler Ayrılığı ____ 11
1.1.1.3. Siyasal Temsilin Gelişimi ve Dinamikleri ____ 13
1.1.2.Temsili Demokrasinin Kurumsallaşması: Parlamentonun Doğuşu ve Siyasal Temsil ____ 15
1.1.2.1. Siyasal Temsil Organı Olarak Parlamentonun Gelişimi ____ 15
1.1.2.2. Demokraside Siyasal Temsilin Temel Fonksiyonu ____ 17

1.2. TEMSİLİ DEMOKRASİDE KAMU MÜDAHALESİ SORUNU ____ **18**

1.2.1.Modern Devletin Gelişimi ve Piyasa Ekonomisi Olgusu ____ 19
1.2.1.1. Kapitalizmin Gelişimi Ekseninde Modern Devlet ____ 19
1.2.1.2. Piyasa Ekonomisi Olgusu: Devlet-Piyasa İlişkisi ____ 21
1.2.2. Kavramsal Açıdan Ekonomide Kamu Müdahalesi ____ 23
1.2.2.1. Kamu Müdahalesi Sorunu: Niteliği ve Kapsamı ____ 23
1.2.2.2. Kamu Kesiminin Sınırları ve Büyüklüğü ____ 26
1.2.3. Ekonomide Kamu Müdahalesinin Kuramsal Temelleri ____ 27
1.2.3.1.Serbest Piyasa Ekonomisi: Klasik İktisat ____ 27
1.2.3.2.Müdahaleci Devlet Yaklaşımı: Refah Devleti Uygulaması ____ 30
1.2.4. Refah Devleti Sonrası Dönemde Kamu Müdahalesi Anlayışı ____ 32
1.2.4.1. Kamu Müdahalesinin Niteliğinde Yaşanan Dönüşüm ____ 32
1.2.4.2. Kamu Müdahalesi Anlayışındaki Dönüşümün Ekonomi Politiği ____ 34

1.3. SİYASET, KAMUSAL KARAR ALMA VE DEMOKRATİK MEŞRUİYET ____ **36**

1.3.1.Temsili Demokraside Siyasal İktidar ve Siyasetin Kapsamı ____ 36
1.3.1.1.Temsili Demokraside Siyasal İktidar Olgusu ____ 36
1.3.1.2.Temsili Demokraside Siyasetin Kapsamı ____ 38
1.3.2. Temsili Demokraside Kamusal Karar Alma: Kamu Politikası Süreci ____ 41
1.3.3. Kamu Politikasına Kaynak Tahsisi: Bütçe Süreci ____ 42
1.3.4. Kamusal Karar Almanın Demokratik Meşruiyeti ve Hesap Verebilirlik ____ 43
1.3.4.1. Temsili Demokraside Meşruiyetin Önemi ve İşlevi ____ 43
1.3.4.2. Hesap Verebilirlik: Asil-Vekil İlişkisi ____ 44
1.3.5. Demokratik Meşruiyetin Sağlanması Noktasında Temsili Demokrasi Krizi ____ 47

İKİNCİ BÖLÜM

MALİYE POLİTİKASININ SİYASAL VE KURUMSAL ÇERÇEVESİ

2.1. MALİYE POLİTİKASININ MAKROEKONOMİ POLİTİKASI İÇİNDE İŞLEVİ ____ **51**

2.1.1. Maliye Politikasının Kapsamı, Amaçları ve Araçları ____ 51
2.1.2. Maliye Politikası Uygulamasında Yaklaşımlar/Yöntemler ____ 53

2.1.3. Maliye Politikasının Makroekonomi Politikası İçindeki Yeri ____ 55
2.1.3.1. Maliye Politikasının Diğer Ekonomi Politikası Araçlarından Farklılığı /Özelliği ____ 55
2.1.3.2. Makroekonomi Politikası Aracı Olarak Maliye Politikasına Bakış ____ 58

2.2. MALİYE POLİTİKASININ OLUŞTURULMA SÜRECİNİN SİYASAL VE KURUMSAL YAPISI ____ 61

2.2.1. Maliye Politikasının Oluşturulma Sürecinin Siyasal ve Kurumsal Yapısı ____ 61
2.2.2. Maliye Politikasının Siyasal Yönü: Siyaset-Ekonomi İlişkisi ____ 66
2.2.2.1. Temsili Demokraside Siyaset-Ekonomi İlişkisi ____ 66
2.2.2.2. Temsili Demokraside Siyasal ve Ekonomik Amaçları Bağdaştırma Sorunu ____ 69
2.2.3. Temsili Demokraside Maliye Politikası Sonuçları Üzerinde Etkili Olan Siyasal ve Kurumsal Faktörler ____ 72
2.2.3.1. Anayasa, Siyasal Rejim, Seçim Sistemi ve Siyasal Karar Almanın Yapısı ____ 72
2.2.3.2. Seçim Rekabeti/Seçim Ekonomisi: Politik Devresel Dalgalanmalar ____ 77
2.2.3.3. Temsili Demokraside Bütçe Açığı Eğilimi ____ 80
2.2.4. Temsili Demokraside Maliye Politikasının Delegasyonu ____ 82

2.3. MALİYE POLİTİKASININ SİYASİ (İRADİ) YÖNÜNÜN SINIRLANMASI EĞİLİMLERİ ____ 84

2.3.1. 1970'ten Sonra Keynesyen Maliye Politikasının Sonuçları ve Finansmanının Yarattığı Sorunlar ____ 85
2.3.2. Siyaset ve Ekonomi Alanında Yaşanan Dönüşümün Temel Eksenleri ____ 86
2.3.2.1. Siyasal Karar Alma Sürecinin Dinamiklerinde Yaşanan Dönüşüm ____ 88
2.3.2.2. Ekonomi Alanında Dönüşüm: Minimal Devlet Söylemi ____ 90
2.3.3. Mali Disiplin ____ 92
2.3.4. Mali Disiplinin Sağlanmasında Mali Araçlar/Uygulamalar ____ 93

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TEMSİLİ DEMOKRASİDE KURALA BAĞLI MALİYE POLİTİKASI VE 2008 KÜRESEL FİNANSAL KRİZİ SONRASINDA KURALA BAĞLI MALİYE POLİTİKASI TASARIMINDA ÖNE ÇIKAN TEMEL UNSURLAR

3.1. KURALA BAĞLI MALİYE POLİTİKASI: KAVRAMSAL VE KURAMSAL KONULAR ____ 98

3.1.1. Kurala Bağlı Maliye Politikası: Tanım ve Kapsam ____ 98
3.1.2. Mali Kuralların Tarihsel Gelişimi ____ 99
3.1.3. Kurala Bağlı Maliye Politikasına Yönelimin Kuramsal, İdari ve Mali Arkaplanı ____ 101
3.1.3.1. Kuramsal Çerçeve ____ 101
3.1.3.2. Temsili Demokrasinin Zaaflarından Kaynaklanan Nedenler ____ 103
3.1.3.3. Kamu Maliyesi Açısından Mali Kuralların Gerekçesi ____ 104

3.2. UYGULAMADA KURALA BAĞLI MALİYE POLİTİKASI ____ 106

3.2.1. Mali Kuralların Tasarımı ve Temel Özellikleri ____ 106
3.2.2. Başlıca Mali Kural Türleri ____ 108
3.2.3. Mali Kuralların Uygulanma Çerçevesi ve Yöntemi ____ 111
3.2.4. Mali Kuralların Etkinliği/Sınırlılığı ____ 113
3.2.4.1. Mali Performans Üzerindeki Etkinliği ____ 113
3.2.4.2. Mali Kuralların Her Derde Deva Bir İlaç Olmadığı: Teknik ve Araçsal Sınırlılığı ____ 115
3.2.4.3. Temsili Demokrasi Ekseninde Mali Kurallar Hakkında Mali Olmayan Değerlendirmeler ____ 119
3.2.5. Mali Kuralların Geleneksel Bütçe İlkelerinden Farklılığı ____ 122

3.3. 2008 KÜRESEL FİNANSAL KRİZİ VE KRİZ SONRASINDA KURALA BAĞLI MALİYE POLİTİKASI TASARIMINDA ÖNE ÇIKAN TEMEL UNSURLARI ____ 123

3.3.1. 2008 Küresel Finansal Krizinin Maliye Politikası Boyutunda Gelişimi ve Sonuçları ____ 124
3.3.2. Küresel Finansal Kriz Sonrasında Maliye Politikasına Değişen Bakış ____ 127
3.3.3. Kriz Sürecinde Mali Kuralların İşlevselliği ve Çıkarılan Dersler ____ 128
3.3.4. 2008 Krizi Sonrası Mali Kural Ülke Uygulamaları ____ 132

3.3.5. 2008 Krizi Sonrası Mali Kural Tasarımı ve Temel Özellikleri/Unsurları _____ 136
3.3.5.1. Mali Kural Tasarımında Genel Eğilimler ve Başarıyı Etkileyen Unsurlar _____ 136
3.3.5.2. Düzenlenme Yöntemi, Mali Çerçeve ve Kurumsal Kapasite _____ 139
3.3.5.3. Mali Kuralların Tanımlanması, Uygulama Esas ve Usulleri _____ 140
3.3.5.4. Kurala Bağlı Maliye Politikasının Bağımsız İzleme ve Gözetimi _____ 143

3.4. DÜNYADA PARLAMENTOLARIN MALİYE POLİTİKASI SÜRECİNDEKİ FONKSİYONU VE BU FONKSİYONUN ETKİNLEŞTİRİLMESİNDE ÖNE ÇIKAN UYGULAMALAR _____ 145

3.4.1. Parlamentonun Maliye Politikası Sürecindeki Denetim ve Gözetim Fonksiyonu ve Bu Fonksiyonu Etkileyen Unsurlar _____ 147
3.4.2. Dünyada Parlamentoların Maliye Politikası Sürecindeki Fonksiyonunun Etkinleştirilmesinde/Geliştirilmesinde Öne Çıkan Uygulamalar _____ 150
3.4.3. Mali Kural Ülke Uygulamalarında Parlamentoların Rolü _____ 154

3.5. TÜRK KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİNE MALİ KURAL YANSIMALARI ____ 157

3.5.1. Türkiye'de Siyasal İktidarın Mali Alandaki Yetkilerinin Sınırlanması Eğilimi _____ 157
3.5.2. Maliye Politikasının Kurala Bağlanmasına Yönelik Düzenlemeler _____ 158
3.5.3. 2010 Yılında Hazırlanan Mali Kural Kanun Tasarısı _____ 163

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PARLAMENTONUN MALİYE POLİTİKASI ÜZERİNDEKİ DENETİM VE GÖZETİM FONKSİYONUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ETKİNLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK YAPILANDIRMA ÖNERİSİ

4.1. PARLAMENTONUN MALİYE POLİTİKASININ OLUŞTURULMA, ONAY, GÖZETİM VE DENETİM SÜREÇLERİNDEKİ MEVCUT ROLÜ _____ 167

4.1.1. Bütçenin Görüşülme, Değerlendirme ve Onay Süreci _____ 168
4.1.2. Maliye Politikasının Uygulama Sürecinde TBMM'nin İzleme/Gözetim Fonksiyonu _____ 170
4.1.3. Bütçe Sonuçlarının Parlamenter Denetimi /Kesinhesap Süreci _____ 175

4.2. PARLAMENTONUN BÜTÇE HAKKINDAN DOĞAN YETKİSİNİN NİTELİĞİNİ ETKİLEYEN UNSURLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ _____ 176

4.2.1. Maliye Politikasının Makro Çerçevesinin Oluşturulmasında Parlamentonun Konumu _____ 177
4.2.2. Bütçenin Yasama Sürecinin Etkinliğinin Niteliği ve Bu Niteliği Etkileyen Unsurlar _____ 180
4.2.3. Maliye Politikasının Uygulama Sürecinde TBMM'nin İzleme/Gözetim Kapasitesinin Boyutu __ 182
4.2.4. Maliye Politikasının Uygulama Sonuçlarının Denetim Sürecinin Etkinliği ve TBMM Adına Yürütülen Yüksek Denetimin Değerlendirilmesi _____ 188

4.3. MALİYE POLİTİKASININ SÜREÇ VE UYGULAMALARININ GÜÇLENDİRİLMESİNE YÖNELİK GELİŞMELER VE MALİ KURAL BENZERİ UYGULAMALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ _____ 192

4.3.1. Türkiye'de Maliye Politikasının İradi Karakterinin Belirginleşmesinin Mali Sonuçları _____ 192
4.3.2. Maliye Politikasının Süreç ve Uygulamalarının Güçlendirilmesi Kapsamında Kamu Maliyesinde 2000 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm _____ 196
4.3.4. Kamu Maliyesinde 2000 Sonrası Yaşanan Dönüşümün, TBMM'nin Denetim ve Gözetim Fonksiyonuna Etkisi _____ 197
4.3.5. Türk Kamu Mali Yönetim Sisteminde Mali Kurallara Duyulan İhtiyacın Değerlendirilmesi ve Parlamentonun Gözetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Bağlamında Mali Kural Uygulamasının Önemi 201

4.4. PARLAMENTONUN MALİYE POLİTİKASI SÜRECİNDEKİ DENETİM VE GÖZETİM FONKSİYONUNUN ETKİNLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK YAPILANDIRMA ÖNERİSİ _____ 205

4.4.1. Yapılandırma Önerisinin Genel Çerçevesi _____ 206
4.4.2. Makro Mali Çerçevenin Oluşturulması, Bütçenin Onaylanması ve Maliye Politikasının Uygulanması Süreçlerinde TBMM'nin Rolünün Etkinleştirilmesine Yönelik Yapılandırma Önerisi _____ 209
4.4.3. TBMM'nin Maliye Politikası Sonuçlarının Denetim Sürecindeki Yetkisinin Etkinleştirilmesi ve İşlevselliğinin Geliştirilmesine Yönelik Yapılandırma Önerisi _____ 221

SONUÇ _____ *233*
KAYNAKÇA _____ *239*
TÜRKÇE ÖZET _____ *260*
ABSTRACT _____ *261*

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

AİD : Amme İdaresi Dergisi

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

DTÖ : World Trade Organization (Dünya Ticaret Örgütü)

FDF : Faiz Dışı Fazla

G.Ü.İ.İ.B.F. : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

GATT : General Agreement on Tariffs and Trade (Genel Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Anlaşması)

GSMH : Gayri Safi Milli Hasıla

GSYH : Gayrisafi Yurtiçi Hasıla

IMF : International Monetary Fund (Uluslar arası Para Fonu)

İBP : İstikrar ve Büyüme Paktı

İGE : İnsani Gelişme Endeksi (Human Development Index

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KİT : Kamu İktisadi Teşebbüsü

KKBG : Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

MTEF : Medium Term Expenditure Framework (Orta Vadeli Harcama Sistemi)

NAFTA : Kuzey Amerika Ülkeleri Serbest Ticaret Anlaşması

OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)

OVMP : Orta Vadeli Mali Plan

OVP : Orta Vadeli Program

PAC : Public Account Committee

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TCMB : Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

TEPAV : Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

YPK : Yüksek Planlama Kurulu

TABLOLAR

Tablo 1: 2008 Küresel Finans Krizi Esnasında ve Sonrasında Mali Kural Uygulamaları (2009 tarihindeki 72 ülke).	**130**
Tablo 2: 2008 Krizinden Sonra Bazı Ülkelerde Mali Kural Düzenlemeleri	**134**
Tablo 4: Parlamentonun Maliye Politikası Sürecindeki Denetim ve Gözetim Fonksiyonunun Etkinleştirilmesine Yönelik Yapılandırma Önerisinin Genel Çerçevesi	**208**
Tablo 5: Parlamentoda Makro Mali Çerçevenin Oluşturulma ve Bütçenin Onaylanma Süreci: Plan ve Bütçe Komisyonu	**212**
Tablo 6: Kamu Hesapları Komisyonunun Kurulmasında ve Çalışmasında Gözetilmesi Gereken İlkeler	**225**
Tablo 7: Parlamentoda Maliye Politikası Sonuçlarının Denetim Süreci: Kamu Hesapları Komisyonu	**227**

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Genel Ekonomi Politik Süreç	**63**
Şekil 2: Demokratik Kamu Politikası Oluşturma Süreci	**74**
Şekil 3: Etkin Bir Mali Kural Sisteminin Temel Özellikleri	**137**
Şekil 4: Parlamentonun Bütçe Sürecindeki Gözetim/Oversight Fonksiyonu	**154**

GİRİŞ

Tarihsel süreç içinde ekonomik ya da siyasal olayların iletişim ve etkileşimin düzeyi, ülkelerin ekonomik gelişmişliği, tarihsel ve kültürel etkenler yanında, bu etkenler ekseninde şekillenen devletin ekonomik hayattaki rolüne bağlı olarak farklı biçimler almıştır. Bu nedenle, bir ülkedeki ekonomik yapı, devlet kavramından ayrı olarak ele alınamaz. Devlet üstlendiği faaliyetlerini, politik aktörlerin belirleyici olduğu kamusal karar alma ve bu kararların hayata geçtiği kanun, kararname gibi düzenleyici araç ve mekanizmalarla yürütmektedir. Siyasal karar alma sürecinde üretilen bu tür kararlar, ekonomide kaynak dağılımı etkileyerek toplumdaki gelir dağılımı üzerinde belirleyici olmaktadır. Ekonomide kaynak dağılımında başat bir rol üstlenen devlet, kapitalist bir ekonomide belirli işlevleri olan bir üretim ve finansman birimi olarak ekonomiye müdahalede bulunmaktadır.

Günümüzde ana akım iktisat teorisi olan neoklasik yaklaşım, devletin ekonomik nitelikteki politikalarını, "kamu müdahalesi sorunu" olarak kavramsallaştırmaktadır. Esasında, diğer ekonomik yaklaşımlar da, kamu politikası süreç ve olgusunu devletin ekonomiye müdahalesi şeklinde ele almaktadır. Bu nedenle ekonomiye devlet müdahalesinin gerekli olup olmadığı, müdahale edilmesi gerekiyorsa hangi ekonomi politikası araçlarının kullanılacağı ekonomi biliminin temel tartışma alanlarından birisini teşkil etmektedir. Devletin 1930'dan başlayarak ekonomik faaliyetlerin en önemli unsuru haline dönüşmesi, devlet müdahalesinin sınırlarına ilişkin akademik tartışmalara yeni bir boyut kazandırmıştır. Bu tartışma, kapitalist sistem içinde ekonomide hangi alanlarda devlet müdahalesi meşrudur sorusu ile kamu müdahalesinin kapsamının ve niteliğinin belirlenmesi ekseninde şekillenmektedir.

Kapitalist bir ekonomide "kamu müdahalesinin", dolayısıyla "Devletin ekonomiye müdahalesinin" kapsamı ve niteliği üzerine tartışmalar, esas itibari ile toplumsal yaşamın siyasal ve ekonomik alanlar olarak ayrışmasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, devletin ekonomiye müdahalesinin kapsamı ve niteliği; tarihsel süreç içinde devletin siyasetteki etkinliği ile devlet-toplum ilişkileri çerçevesinde oluşan kurumsal yapılar, kurallar ve inançlar çerçevesinde belirlenmektedir. Devletin ekonomiye müdahalesi, sonuç itibari ile toplumdaki güç dengelerini yansıtması, toplumsal ekonomik ve siyasal durumu etkilemesi nedeniyle siyasal bir olgu olarak gelişim göstermiştir. Günümüzde devletin ekonomiye müdahalesi, daha çok para ve maliye politikaları ile yönlendirilmektedir.

Maliye politikası araçlarıyla devletin ekonomiye müdahalesi, 1945'den sonra yoğunlaşmıştır. Kuramsal olarak Keynes'in meşruiyet kazandırdığı devletin ekonomiye müdahalesi, özellikle kapitalizmin aşırılıklarının sınırlandırılmasına yönelik maliye politikası araçlarının gelişmesi açısından önemli olmuştur. 1945-1970 arasında, Keynezyen ekonomi

politikaları doğrultusunda devlet, ekonomiyle yoğun bir ilişki içine girmiş ve refah devleti dediğimiz bir sistem ortaya çıkmıştır. Bu dönemde, devletin görevleri kapsamına; sosyal politikaları yürütmek, endüstri ve ticareti düzenlemek, emek pazarına müdahale ederek endüstri ilişkilerini yönlendirmek, altyapı hizmetlerini gerçekleştirmek, malların üretimi ve satışını doğrudan yapmak da dâhil olmuştur. Devletin görevlerindeki artış, devletin ekonomiden aldığı kaynağın artması ve buna bağlı olarak da kamu harcamalarının önemli oranda yükselmesi sonucunu doğurmuştur. Örneğin; birçok Avrupa ülkesinde toplam vergi gelirleri 1890'larda GSYH'nın yüzde 10 düzeyinde iken, 1980'lerde bu oran yüzde 40'lar seviyesine çıkmış (Pierson;2000:60-61), kamu harcamaları ise kamu emeklilik, sağlık, eğitim, ailelere sosyal yardım, işsizlik maaşı, sosyal konut gibi kamu politikaları nedeniyle bir çok Avrupa ülkesinde GSYH'nın yüzde 50'sine yükselmiştir (Tanzi; 2008: 9).

Keynesyen (modern) maliye politikalarının 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krize çözüm üretememesi nedeniyle klasik iktisatçılar tarafından geliştirilen neoliberal paradigma, kamu müdahalesinde dönüşüme yol açan yeni ekonomik yapıya yönelik politikalar ortaya koymuştur. Ekonomik ve mali alanda yaşanan bu dönüşüm kamunun ekonomi içindeki yeri, kamu harcamalarının etkinliği ve siyasetin bu alandaki iradi yetkisinin sınırlanması ekseninde yaşanmıştır. Bu eksende, dünyada kamu mali yönetim sistemi ve uygulamaları sorgulanmaya başlanmış ve kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik neoliberal politikalar gündenme gelmiştir. Soyut bir piyasa kavramına dayanan söz konusu neoliberal politikalar, gelişmekte olan ülkelerde yaşanan eşitsiz gelir dağılımı ile gelişmekte olan ülkelerde 2008 yılında yaşanan/yaşanmaya devam eden ekonomik kriz nedeniyle sorgulanır hale gelmiştir. Günümüzde, devletin ekonomiye ne kadar müdahale edeceğinden ziyade, nasıl müdahale etmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Ancak kamu müdahalesi konusunda üzerinde fikir birliğine varılan genelgeçer politikalar söz konusu değildir.

Neoliberal paradigma, ekonomik dönüşüm yanında, toplumdaki kamusal ve özel alanlar arasındaki geleneksel ilişkiyi baştan sona yeniden biçimlendirmiş, bunu yaparken de siyaset (politics) ile siyasayı (policy) birbirinden ayırarak siyasetin "siyasi" niteliğini zayıflatmış ve siyasetin ana konularından olan maliye ve para politikalarını, teknik bir alana dönüştürmüştür.

Esasında, siyasetin yönlendiriciliğinin arttığı refah devleti döneminde de; parlamentoların maliye politikalarının oluşturulmasında ve mali denetimdeki etkinliklerinin azaldığı bir süreç yaşanmıştır. Aynı dönem, parlamentonun bütçe hakkından kaynaklanan yetkilerini kullanması açısından da bir gerilemeye işaret eder. Bu gerilemenin daha da belirginleşmesinde 1980'lerin başında uygulanmaya başlayan neoliberal politikalar da etkili olmuştur. Özellikle para politikasının en temel uygulayıcı kurumu olan merkez bankalarının özerkleştirilmesi, ekonomik

sistemle ilgili enerji, telekomünikasyon gibi doğal tekel özelliği gösteren temel politika alanlarının özerk kurumlara bırakılması, 1990'lı yıllarda yaşanan mali krizler neticesinde uluslararası mali kurumların ulusal ekonomi politikalarının oluşturulması noktasındaki etkinliklerinin artması ve maliye politikası araçlarının esnekliğini sınırlandıran mali kuralların (Fiscal Rules) uygulanmaya başlaması kamusal karar alma sürecinin siyasetten arındırılarak teknik bir olguya dönüştürüldüğü yönündeki tartışmaları gündeme getirmiştir.

Siyasal iktidarın ekonomi politikaları üzerindeki iradi yetkisinin sınırlandırılması anlamına gelen mali kurallar, gelişmiş batı ülkelerinde büyük ölçüde mali istikrarın devam ettirilmesi amacıyla tasarlanırken gelişmekte olan ülkelerde ise daha çok ülke ekonomisine güven sağlanması amacıyla hayata geçirilmektedir. Yeni Zelanda, İngiltere, İsveç, ABD, Latin Amerika ve Asya ülkeleri ile ulusüstü bir yapı olan Avrupa Birliği olmak üzere birçok ülkede kurallara dayanan maliye politikaları uygulanmaktadır. Türkiye de ise 1999 yılında uygulanmaya başlanan istikrar programlarıyla örtük bir mali kural görevi gören faiz dışı fazla hedefi ile kamu finansmanı ve borç yönetiminin düzenlenmesi hakkında 4749 sayılı Kanunla net borçlanmaya limit getirilmesi, mali kural benzeri düzenlemeler kapsamında değerlendirilmektedir. Ancak, Türkiye'de yasal olarak tanımı ve kapsamı belirlenmiş kurala bağlı bir maliye politikası uygulanmamıştır.

Maliye yönetimi alanında temel mali büyüklükler üzerinde sürekli nitelikte sayısal kısıtlar getirilmesi olan mali kurallar, para politikasında olduğu gibi maliye politikası alanında yürütmenin iradi yetkisini sınırlandırmaya yöneliktir. Bu sınırlandırma, para politikasına göre siyasi etkiye daha fazla açık olan maliye politikasının, temsili demokrasinin temel unsuru olan "bütçe hakkı" çerçevesinde irdelenmesini gündeme getirmektedir. Çünkü temsili demokrasilerde demokratik meşruiyetin kaynağını parlamentolar teşkil etmektedir. Geleneksel egemenlik anlayışında, temsili demokraside seçimlerin ve bu seçimler sonucu halkın seçtiği temsilcilerden oluşan temsil kurumunun işlevi, halkın tercihinin, yani seçimlerde ortaya koyduğu iradesinin kamu politikalarına ve dolayısıyla kamu hizmetine dönüştürülmesi olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda, temsili demokrasilerde yasama organları, devletin ekonomiye müdahalesinin meşruiyetini sağlamaktadır (Yılmaz ve Biçer;2014:154). Temsili demokrasilerde devlet, temsil ve ekonomiye müdahalenin kurumsallaşmış bütünü (Arın;2013:267) olarak değerlendirildiğinde, kamusal karar alma sürecinin ve buna bağlı olarak kamu müdahalesinin, bütçe hakkının tarihsel gelişimi içinde analiz edilmesini zorunlu kılmaktadır.

Siyasal yaşamda temsil düşüncesinin ve uygulamasının tarihi 1215 "Magna Carta Libertatum"a (Büyük Ferman) uzanmaktadır. Mutlak iktidarın mali yetkisini sınırlandırma

çabası olan Magna Carta, halkın temsilcilerinden oluşan parlamentonun da başlangıç tarihi olarak kabul edilmektedir. Tarihsel süreç içinde, parlamentoların, vergi koyma konusunda yetki sahibi olması, kamu politikalarını önceliklendirerek kamu harcamalarına yetki vermesi ve bütçeyi kabul edip bütçe sonuçlarını denetlemesi, bütçenin yürütme üzerinde bir siyasal denetim ve yönetim aracı olarak gelişmesi sonucunu doğurmuştur. Bu tarihsel ve sosyal gelişme, "bütçe hakkı" şeklinde siyaset bilimi literatüründe kavramsallaştırılmıştır. Yaklaşık 800 yıllık bir süreç içinde temsili demokrasinin kurumsallaşmasında aşama aşama kaydettiği kazanımların sonucu olan "bütçe hakkı"nın (Yılmaz ve Biçer;2014:154). bütçe olgusu çerçevesinde kurumsallaşmasında, Amerika Bağımsızlık Savaşı ve 1789 Fransız İhtilalinden sonra hazırlanan anayasal düzenlemeler etkili olmuştur. 19 uncu ve 20 inci yüzyılda ise, bütçelerin görüşülme ve onay süreçlerini sistematize eden bütçe ilkelerinin gelişmesi ve bu ilkelerin evrenselleşmesiyle bütçe hakkı, tüm parlamenter rejimlerde vazgeçilmez bir unsuru olmuştur.

Bütçe ilkelerinin benimsenmesi ve yerleşmesi yürütme organının mutlak yetkisinin temsil organı tarafından sınırlandırılması ve denetlenmesi sonucunu doğurmuş ve bu süreci sistematik bir yapıya dönüştürmüştür. Bu gelişme, yasama organının kamu politikalarının belirlenmesi noktasında yürütme organı karşısındaki konumunu demokrasinin kurumsallaşmasına bağlı olarak güçlendirmiştir. Mali kurallar, bu çerçevede ele alındığında, temsili demokrasilerde parlamentonun siyasi karar alma sürecinde şekillenen maliye politikası alanındaki etkinliğini güçlendiren ve geliştiren bir unsur olarak da değerlendirilebilir. Ancak mali kurallara, belli koşullar altında ve belli öngörülere dayalı olarak diğer ekonomi politikası unsurları gibi işlev üstlenen maliye politikası aracı olması ötesinde fazla bir anlam yüklenmemelidir.

Diğer yandan, 20. yüzyılın son on yılında, sosyalist sistemin çöküşüne paralel olarak kapitalist sistemde sınırlanmamış bir pazar düzeni ve temsili liberal demokrasi uygulamaları, insanoğlunun ulaşabileceği nihai gelişme noktası olarak tasvir edilmiş, ancak 2008 Mali Krizi ile birlikte temsili liberal demokrasinin işlerliği ve işlevselliği açısından ciddi ve giderek derinleşen bir paradoks ortaya çıkmıştır. Bu paradoks, "demokratik açık" veya "temsili demokrasi krizi" olarak nitelenmektedir. Siyasi literatürde, bu paradoksu azaltmak için yürütme organının demokratik hesap verebilirliğini güçlendirecek mekanizmalara gereksinim olduğu ifade edilmektedir.

Bu çalışmada:

- Gelişmiş veya gelişmekte olan 90 civarında ülkede uygulanan kurala bağlı maliye politikasının bütçe hakkı temelinde parlamento odaklı olarak değerlendirilmesi öngörülmektedir. Parlamentonun kurala bağlı maliye politikası uygulamasındaki etkinliği;

kamu ekonomisi, kamusal karar alma süreci, bütçe hakkı ve demokrasiye ilişkin yazın ışığında tanımlanacak kuramsal-kavramsal çerçeve ve belirlenecek boyut sınırlamaları içinde değerlendirilecektir. Bu perspektifte, Türkiye'de kurala bağlı maliye politikası modeli çözümlemesi yapılması amaçlanmaktadır.

- Araştırmamızın temel vurgusu: İkinci Dünya Savaşından sonra uygulanan "Keynesyen iktisat"a dayanan modern maliye politikaları ve bu politikaların etkinliğinin sorgulanmasının nedenleri? Klasik iktisat öğretisi ile uyumlu olarak maliye politikasının belirli kurallara dayandırılması düşüncesini savunanların temel yaklaşımları? Halkın rızasını demokratik seçimler yoluyla alarak kaynak dağıtımı, gelir dağılımı ve ekonomik istikrarı sağlama yetkisi alan siyasi iktidarın, bu yetkilerinin anayasa veya üst norm kuralları ile sınırlandırılmasının, temsili demokrasi ve temsili demokrasinin temelini oluşturan bütçe hakkı kavramı ile bağdaşabilirliği? Dünyada ve Türkiye'de kurala bağlı maliye politikasının esasları ile kurumsal yapı nasıl kurgulanmalı ve parlamentonun bu yapı içindeki etkinliği ne olmalıdır?

şeklindeki soruların yanıtlanmasına odaklanacaktır**.**

Yukarıdaki sorular kapsamda; Tez konusu; neoklasik iktisat ekseninde kamu ekonomisi, siyaset bilimi, anayasa hukuku ve kamu yönetimi disiplinleri çerçevesinde, aşağıda sıralanan birbirleri ile ilişkili dört boyutta ele alınmıştır.

(I) Temsili demokraside bütçe hakkı ve kamusal karar almanın iktisadi analizi ekseninde; modern devletin oluşumu, piyasa ekonomisi kavramı, ekonomide kamu müdahalesinin kuramsal arkaplanı ile kamusal karar alma sürecinin dinamikleri değerlendirilmiştir.

(II) Maliye politikasının makroekonomi politikası içinde işlevi, özelliği ile oluşturulma süreci, bu sürecin siyasal ve kurumsal yapısı ile dinamikleri irdelenmiş, temsili demokraside maliye politikası sonuçları üzerinde etkili olan siyasal ve kurumsal faktörler ile maliye politikasının siyasi yönünün sınırlanması eğilimleri üzerinde durulmuştur.

(III) Kurala bağlı maliye politikası, sırf sayısal bir denklem olarak ele alınmayarak, bu kuralların dayandıkları teknik altyapı çerçevesinde ortaya çıkış nedenleri ile uygulama pratikleri analiz edilmiş ve kurala bağlı maliye politikası, temsili demokrasi bağlamında değerlendirilmiştir.

(IV) Türkiye'de Parlamentonun/Türkiye Büyük Millet Meclisinin maliye politikasının oluşturulma, onay, gözetim ve denetim sürecindeki mevcut rolü analiz edilmiş ve temsili demokraside parlamentonun "bütçe hakkı"ndan doğan yetki ve görevlerini etkin kullanmasına yönelik bir maliye politikası uygulamasının liberal temsili demokrasi odaklı modelleme çalışması yapılmıştır.

Tez çalışmasının:

Birinci Bölümünde, Modern devletin oluşumu, ekonomideki etkinliği, gelişimi ve kamu müdahalesi sorunu değerlendirildikten sonra, temsili demokrasinin var oluşu noktasında kamusal karar alma süreci ve dinamikleri ele alınmıştır.

Bu kapsamda Tezin Birinci Bölümünde:

- İktisat-maliye odaklı teknik bir anlatımın ötesinde evrensel değerler içeren "bütçe hakkı" kavramı, egemenlik, güçler ayrılığı, siyasal iktidar, temsili demokrasi ve anayasacılık boyutları göz önünde bulundurularak değerlendirilmiştir. Bu kapsamda, bütçe hakkının gelişimi bağlamında siyasal temsil olgusu ve güçler ayrılığı kavramı tarihsel ve kavramsal çerçevede irdelenmiş ve demokrasinin kurumsallaşması ekseninde parlamentonun kamusal karar alma sürecindeki rolü değerlendirilmiştir.

- Modern devletin oluşumu ve kamu müdahalesi tarihsel, kavramsal ve kuramsal çerçevede irdelenmiştir. Bu çerçevede; kapitalist bir ekonomik sistem içinde devletin ekonomiye müdahalesi yalnızca iktisat bilimini ilgilendiren bir konu olmaktan ziyade, siyaset bilimi açısından da politik bir olgu olarak değerlendirilmiş, devleti inceleyen siyaset bilimi eserlerinde devletin tanımı yerine temel nitelikleri üzerinden durulduğundan devlet, daha çok, bazı ülkelerin tarihsel deneyimleri çerçevesinde kavranacak bir nitelik olarak ele alınmıştır.

- Devletin Keynesyen bir tarzda ekonomiye güçlü bir şekilde girdiği "refah devleti" uygulamaları daha detaylı ele alınmış ve siyasetin, bu dönemde maliye politikasının belirlenmesindeki rolü irdelenmiştir.

- Temsili demokraside siyasal iktidar ve siyaset olgusu, kamusal karar alma ve kaynak tahsis süreci ekseninde ele alınmış ve kamusal karar almanın demokratik meşruiyetinin sağlanması ve hesap verebilirlik konuları değerlendirilmiştir. Bunun yanında, "temsili demokrasi krizi" konusuna değinilmiştir.

İkinci Bölümünde, maliye politikasının kapsamı, niteliği, siyasal ve kurumsal yapısı ele alındıktan sonra, 1970'lerde yaşanan mali krizin maliye politikası alanına yansımaları değerlendirilmiştir.

Bu kapsamda Tezin İkinci Bölümünde:

- Maliye politikasının genel çerçevesi incelendikten sonra, maliye politikasının oluşturulması süreci siyasal ve kurumsal açıdan açıklanmıştır. Bütçe hakkı bağlamında temsili demokraside, maliye politikasının oluşturulma süreci üzerinde durulmuş, Keynesyen politikalarla birlikte devletin ekonomiye müdahalesinin önem kazanması ile daha karmaşık hale

gelen bu süreç, özellikle, temsili demokrasinin işleyişinden kaynaklanan nedenlerden dolayı maliye politikasının ekonomik etkilerini de içerecek şekilde değerlendirilmiştir.

- Günümüzde maliye politikası alanındaki temel tartışma alanları maliye politikasının finansman sorunun aşılması noktasında değerlendirildikten sonra, neoliberalizmin ve küreselleşme ekseninde siyaset ve ekonomideki dönüşüm ele alınmıştır. Bununla birlikte, mali disiplin, kamu politikalarının kaynak tahsis sürecinin etkinleştirilmesine yönelik gelişmeler ve maliye politikasının sınırlanması eğilimi ile ilgili konular ele alınmıştır.

Üçüncü Bölümünde, kurala bağlı maliye politikası kavramsal ve kuramsal çerçevede ele alınmış, parlamentonun kurala bağlı maliye politikası sürecindeki rolü temsili demokrasi ekseninde değerlendirilmiş, kurala bağlı maliye politikası ile ilgili eleştirilere yer verilmiş ve ayrıca, kurala bağlı maliye politikası uygulamalarının Türk kamu mali yönetim sistemine yansımaları ele alınmıştır.

Bu kapsamda Tezin Üçüncü Bölümünde:

- Mali kuralların tarihsel gelişimi, mali kurallara yönelim, mali ve teknik nedenleri çerçevesinde değerlendirilmiştir. Ayrıca, çeşitli kuramsal yaklaşımlarda kurala bağlı maliye politikası ile ilgili görüş ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

- 2008 Krizi sürecinde kurala bağlı maliye politikası uygulamaları ile kriz sürecinde ortaya konulan neoklasik piyasa-devlet yaklaşımıyla ilgili temel eleştirilere yer verilmiştir. Ayrıca, 2008 Krizinin kurala bağlı maliye politikasına etkileri üzerinde durulmuş, ülke uygulamaları çerçevesinde etkili kurala bağlı maliye politikasının temel unsurları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

- Ülke uygulamaları çerçevesinde parlamentoların genel olarak maliye politikası uygulamalarındaki konumu ele alınmıştır.

- Son olarak, dünyada 1990'lı yıllardan itibaren uygulanmaya başlayan mali kuralların Türk kamu mali yönetim sistemine etkileri tarihsel olarak açıklanmış ve Türkiye'deki mali kural benzeri uygulamalar özetlenmiştir.

Dördüncü Bölümünde: Türkiye'de Parlamentonun/Türkiye Büyük Millet Meclisinin maliye politikasının oluşturulma, onay, gözetim ve denetim sürecindeki mevcut rolü, bu süreçte "bütçe hakkı"ndan doğan yetki ve görevlerini kullanmada ortaya çıkan sorun alanları ortaya konulduktan sonra, Parlamentonun, kamu kaynaklarının yönlendirilmesi ve önceliklendirilmesindeki yetkilerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesine yönelik bir yapılandırma önerisi tasarlanmıştır. Bu öneri, makro mali çerçevenin oluşturulmasından

bütçenin onaylanması ve uygulanması ile kesinhesap denetimine kadar geçen süreçleri kapsayacak şekilde öngörülmüştür.

Tez çalışmasında karşılaşılan en önemli zorluk çok farklı disiplinlerde okuma yapılması gereğidir. Bu noktada bilginin niteliği önem kazanmaktadır. Kamu ekonomisi, politik iktisat, kurumsal iktisat, siyaset bilimi ve kamu hukuku alanlarında yapılan literatür taramalarında çok farklı değerlendirmeler ve yaklaşımlardan bir senteze ulaşmak ve bu sentezi Tezin konusu ile uyumlaştırılması önemli bir sorundur. Diğer önemli sorun, özellikle parlamento odaklı maliye politikası ve bütçe hakkı üzerine Türkiye'de literatürün bulunmaması, yurtdışında yapılan yayınlara ihtiyacı artırmaktadır. Bunun yanında, bilginin niteliği yanında, nicel olarak pek çok alanda okuma yapmak konunun rafine olarak sunumunda güçlüklere neden olmaktadır.

Diğer yandan, 2008 yılında mali piyasalarda başlayıp halen başta Avrupa olmak üzere gelişmiş ekonomilerde devam eden ekonomik kriz, uygulanan neoliberal politikalar ile mali kuralları sorgulanır hale getirmiştir. Bu nedenle, 2008'lere kadar geçerli olan devletin ekonomideki rolü ile kurallı maliye politikası üzerine ana akım yaklaşımların, genel olarak iktisat, özel olarak da maliye politikaları üzerinden yeniden ele alınması ihtiyacını doğurmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE HAKKI BAĞLAMINDA KAMUSAL KARAR ALMANIN İKTİSADİ VE SİYASAL ANALİZİ

Bu bölümde; modern devletin oluşumu, ekonomideki etkinliği, gelişimi ve kamu müdahalesi sorunu değerlendirildikten sonra, temsili demokrasinin var oluşu noktasında kamusal karar alma süreci ve dinamikleri ele alınmıştır.

1.1. TEMSİLİ DEMOKRASİ VE BÜTÇE HAKKI

Demokratik modelin bir uygulaması olan temsili demokrasi, İngiltere, Amerika ve Fransa'da yaşanan dönüşümlerden/devrimlerden kaynaklanan siyasal olaylar ekseninde günümüzdeki anlamında bir kurumlar sistemi olarak gelişmiştir. Günümüzde, geliştiği coğrafi mekânı ve tarihi aşmış ve evrensel nitelikte bir değere dönüşmüş olan temsili demokrasi kuramının içeriği, Batı Avrupa'nın tarihsel deneyimini yansıtmaktadır. Bu tarihsel deneyimin odak noktasını bütçe hakkı, siyasal temsil ve parlamento oluşturmaktadır.

Bu kapsamda aşağıdaki bölümde; "bütçe hakkı" ve "temsil" kavramları, siyaset ve maliye bilimindeki tanımları yanında, tarihsel gelişim içinde:

- Temsili demokrasi, ulusal/modern devlet odaklı olarak incelenecektir.

- Parlamentonun gelişimi ve bir temsil organı olarak demokrasideki işlevi üzerinde durulacaktır.

Ayrıca, bu çalışmada, "temsili demokrasi" kavramı, liberal demokrasi anlamında kullanılmaktadır.

1.1.1. Bütçe Hakkının Gelişimi Bağlamında Siyasal Temsil

1.1.1.1. "Bütçe Hakkı" ve "Siyasal Temsil" Kavramları

Günümüzde en sık kullanılan siyasi terim olan demokrasi kavramı, hiçbir siyasal terimde görülmediği kadar çelişkili biçimlerde tanımlanmıştır (Finer; 1985: 68). Bu çelişki nedeniyle, siyaset biliminde demokrasi teriminin üzerinde anlaşılmış bir tanımı oluşturulamamıştır. Hobbes demokrasiyi, bir araya gelen herkesten oluşan bir heyet veya halk devleti (Hobbes; 2011: 146) olarak tanımlarken Joseph Schumpeter ve Max Weber çalışmalarında demokrasiyi: a) belirli kurumsal yapıyı, sistemin meşruiyetini ve bir inanç sistemini içeren "bir siyasal oluşum" (siyasi parti, özgür basın) b) Görevdeki siyasi liderler kümesi (siyasal iktidar) ve c)

siyasi iktidarın meşruluğunu sağlayan iktidar muhalefet ilişkisi (Lipset;1959:71) biçiminde kullanılmaktadır. Ancak Schumpeter, "halk" ve "yönetim" kavramları birlikte düşünüldüğünde, demokrasinin herhangi bir açık anlamında gerçekten halkın yönetimi anlamına gelmediğini/gelemeyeceğini vurgulayarak demokrasiyi, sadece halkın kendisini yönetecek olanları kabul etme veya reddetme imkânına sahip olması (Schumpeter;1950:284-285) şeklinde tanımlamaktadır.

24 yüzyıl önce türetilen "demokrasi" (demokratia) sözcüğü, uzun tarihsel gelişim evresinde çok farklı tarihsel ortamlara ve farklı ideallere atfen değişik anlamlar kazanmış (Sartori; 1996. 301) ve farklı uygulamalara evrilmiştir. Bu uygulamalardan biri de bugün hemen hemen tün dünyada bir yönetim modeli olarak genel kabul gören temsili demokrasidir. Batı'da son 200 yıldır bir siyasal sistem olarak gelişmesinin yanında, aynı zamanda sosyo- politik ve/veya ekonomik politik bir sistem olarak da düşünülebilen (Sartori; 1996:431) temsili demokrasi uygulaması için "klasik demokrasi", "anayasal demokrasi", "parlamenter demokrasi", "Batı demokrasisi", "çoğulcu demokrasi", "modern demokrasi" ve "liberal demokrasi" gibi çeşitli terimler kullanılmaktadır (Çam; 1984:157, Mouffe; 2009:13). Bunun yanında, temsili demokrasi ile birlikte veya yerine bir yönetim biçimi/sistemi olarak tanımlanan parlamentarizm, parlamenter hükümet ve parlamenter demokrasi kavramları da kullanılmaktadır (Wolfgang;2003:8).

Demokrasinin bir uygulama biçimi olarak siyasal temsile dayanan bir modele geçişte, bütçe hakkı şeklinde kavramsallaştırılan, iktidarın sınırlanması ve hesap vermesine yönelik tarihsel ve sosyolojik gelişme, önemli bir köşe taşını oluşturmaktadır. Bütçe hakkının tarihsel olarak temelini, demokrasi tarihinde kralın (yürütmenin) yetkilerini sınırlayan ilk temel belge olması açısından önem kazanan Büyük Özgürlük Fermanı'nın (Magna Carta Libertatum) (Eroğul;2005:38) ilan edildiği 1215 tarihi kabul edilmektedir. Magna Carta'nın en temel ilkeleri arasında yer alan "temsilsiz vergi olmaz" şeklindeki düsturu temsili demokrasinin felsefi temellerinin içeriğini teşkil etmektedir (Yılmaz ve Biçer;2014:157). Bu çerçevede bütçe hakkı, vergi koyma, harcama yapmaya izin verme ve yıllık devlet bütçesin kabul etme şeklinde üç aşamada sistemleştirilen bir süreç olarak günümüz demokrasilerindeki anlamına kavuşmuştur. Magna Carta'yla, yönetim olgusunun ilk ortaya çıktığı andan itibaren var olan "temsil" kavramı, siyasal temsile dönüşmüştür. Temsili demokrasiye geçişte önemli bir kilometre taşı olma özelliğine sahip Magna Carta "siyasal temsil" sürecinin kurumsallaşmasının yolunu açmıştır.

"Temsil" terimi, köken olarak Latince "repraesentare" kavramından gelmekte olup kurum, kuruluş veya hükümet anlamında kullanılmamıştır. Siyasal toplumsal ve hukuksal bir

içerik taşıdığından dolayı da sürekli değişme ve gelişme içinde, dinamik bir yapı olarak tarihsel bir olgu olarak gelişim gösteren "temsil", en geniş anlamda kamunun en üstün çıkarı doğrultusunda hareket etmek olarak tanımlanabilir (Manin vd.; 1999:2). Eski Yunanistan'da "temsil" uygulaması olarak nitelendirilebilecek birçok kurum ve deneyimin olmaması nedeniyle, günümüz anlamında "siyasal temsil" terimi veya kavramı da söz konusu değildi. Roma İmparatorluğu'nda ise "hazır etmek" veya "ispat etmek" veya "ibraz etmek" (to make present or manifest or to present again) şeklinde; cansız şeyleri tam anlamıyla hazır etmek, onları birinin huzuruna çıkarmak, mahkemede bir çağrıya cevap vermek için hazır bulunmak anlamında kullanılmaktaydı (Pitkin;1972:241). Orta Çağ süresince, "temsil" kavramı Hristiyanlık literatüründe Papalık bağlamında mistik bir kavram olarak kullanılmıştır. 16 ıncı yüzyılın sonunda "temsil", yetkilendirilmiş vekil (agent) veya yardımcı gibi birinin adına hareket etmek anlamında kullanılmıştır (Pitkin;1972:243). "Temsil" kavramı, 17 inci yüzyıldan itibaren ise "siyasal temsil" anlamında kullanılmaya başlanmıştır.

Siyasal temsil, demokrasinin gelişimine koşut olarak nitelik kazanmıştır. Bu anlamda, demokrasinin tarihsel gelişme çizgisi üzerinde bulunduğu noktaya göre siyasal temsil olgusu da bir anlam yüküyle donanmıştır. Günümüz anlamıyla siyasal temsilin geliştiği temsili demokrasinin, antik Yunanistan'da gelişen demokrasi düşüncesi bir yana bırakılacak olursa, kapitalist dönüşümle birlikte tarih sahnesine çıktığı kabul edilmektedir. Modern demokrasinin gerek temsil süreci gerekse kurumsal özellikleri kapitalizmin evrimi sürecinde ortaya çıkmış ve (Şaylan; 2008: S.22) piyasa ekonomisi ile birlikte gelişim göstermiştir (Mac Ewan; 2008: 290). Bu anlamda temsili demokrasinin pratikleri, kurumsal olmaktan ziyade, fikirsel olarak eski Yunanistan'daki şehir devletleri deneyiminden etkilenmiştir (Dahl;1996: 16). 16 ıncı ve 17 inci yüzyıllarda gerçekleşen liberalizm ve onu izleyen demokratik gelişim sonucu ise temsili demokrasi rejimi içinde siyasal iktidarın ehlileştirilmesini sağlayacak kurum ve mekanizmalar gelişmiştir (Sartori; 1996: 464). 19 uncu yüzyılda; demokrasi teorisi, halk (demos), vatandaşlık, seçim sistemi, rıza ve ulusal devletin sınırları ile bağlantı kurmuştur (Held;2000:18). Bu kurumsallaşma demokrasinin, günümüz pratiği olan temsili demokrasiye dönüşmesini sağlamıştır.

1.1.1.2. Bütçe Hakkı ve İktidarın Sınırlanması: Anayasacılık ve Güçler Ayrılığı

1215 tarihli Büyük Özgürlük Fermanı (Magna Carta), Avrupa'da mutlak iktidarların takdir yetkisini sınırlandırmaya yönelik ilk belgedir. Magna Carta'nın ilke ve felsefesi doğrultusunda kurumsallaşan bütçe hakkı, esasında iktidarın vergi koyma ve harcama yapma alanındaki mali yetkilerinin sınırlandırılması ekseninde gelişmiştir. Magna Carta ile vergi koyma konusunda kralın yetkilerinin sınırlandırılması sonucu mali konularda güçler ayrılığı

(Hetzel;1997:47) fiilen uygulanmaya başlamıştır. Magna Carta'dan sonra, İngiltere'de kralın vergi koyma yetkisini kısıtlayan/kaldıran diğer bir anayasal belge 1628 tarihli Haklar Dilekçesi (Petition of Rights)'dir. Daha sonra bu belgeyi 1689 tarihli Haklar Demeci (Bill of Rights) (Çağan;1980:131) izlemiştir. Bu gelişmeler iktidarın mutlak yetkisinin parçalanması ve sınırlanması anlamına gelen güçler ayrılığının kurumsallaşmasını sağlamıştır. Güçler ayrılığının kurumsallaşması, anayasacılık düşüncesi çerçevesinde şekillenmiştir.

Esasında güçler ayrılığı, anayasal devleti kurumsallaştırma yolundaki arayışlar sonucu geliştirilmiş bir teoridir (Erdoğan; 2010: 199). Tarihsel olarak anayasacılık, mutlak iktidarın sınırlandırılması yönünde rol oynamıştır (Çam; 1984:137). Bu nedenle Avrupa'da anayasacılık eğilimi, feodalizm ile birlikte güçlenmiştir. Kral ile lortları ve onların vassalları arasında hiyerarşiyi düzenleyen teamül hukuku (Customary Law) geleneği; söz konusu hiyerarşik ilişkiler karmaşıklaştıkça, kralların yetkilerini sınırlamaya, lortların ve vassalların haklarını korumayı sağlayacak bir hukuk düzenine doğru evrilmiştir (Lane; 1996:21). Orta Çağ Avrupa'sında özellikle güney Avrupa ülkelerinde etkili olan Roma Hukuku'nun doğal hukukta insan haklarının devredilmezliği fikri, anayasacılık açısından aykırı özellikler taşımakla birlikte, anayasacılık hareketini güçlendiren nüve olmuştur (Lane; 1996:22). Roma Hukukunun önde gelen temsilcilerinden bir olan Cicero, Cumhuriyet (The Republic) adlı eserinde karma yönetim (Mixed government) modelinden bahsetmektedir. Cicero bu eserinde; Roma devletinin gücünün ve yasamasının temeli olarak belirtilen monarşik aristokrasi (The Senate) ve demokratik unsurlar (the People's Assembly) arasındaki denge modelinden esinlenerek, monarşiyi (Caritas of Monarchy), aristokrasiyi (Consilium of the aristocracy) ve demokrasiyi (Libertas of the democracy) kapsayan karma bir yönetim modeli önermekteydi. Bu model, 16 ıncı ve 17inci yüzyıllarda anayasacılık hareketinde açığa çıkmıştır (Lane; 1996: 24).

Avrupa'da güçler ayrılığı ilkesinin kurumsallaşmasında "sözleşme kuramı" ve "sivil toplum" düşünceleri de etkili olmuştur. Batı Avrupa toplumsal gelişiminde "sivil toplum" kavramı, "siyasal bir sözleşmeye" dayanan ve "yurttaşlar" tarafından oluşturulan bir toplum anlamında kullanılmıştır. Sivil toplum, belirli ekonomik ve siyasal hakları esas alan sözleşme temelinde, feodal siyaset anlayışından kaynaklanmıştır (Saybaşılı; 1992:10). Sözleşme kuramları çerçevesinde geliştirilen klasik güçler ayrılığı teorisi, 17 inci yüzyılda John Locke, 18 inci yüzyılda ise Montesquieu tarafından geliştirilmiştir. Locke'un anayasacılığı, iktidarın sınırlandırılması görüşü üzerine bina edilmiştir. Locke göre, siyasal güç, yönetenle yönetilenin güven ilişkisi çerçevesinde sınırlandırılmaktadır. Montesguieu'nun anayasacılığı ise, güçler ayrılığı doktrinine dayanmaktadır (Lane; 1996:39). Güçler ayrılığı kuramı, özellikle 18 inci yüz yılda mutlakiyetçi rejimlere karşı özgürlükleri korumak amacıyla geliştirilmiştir. Temel

felsefesi ise devlet egemenliğini oluşturan yürütme, yasama ve yargı fonksiyonlarının bağımsız organlarca yürütülmesidir (Çam; 1984:135 ve Çağan; 1980: 133). 18 inci yüzyılda, burjuvazinin mutlak monarşi ile çatışması sonucunda elde edilen bu kazanımlar, anayasa kavramı ile özdeşleştirilmiştir (Oder; 2004: 33). İktidarın sınırlandırılması süreci, bugünkü temsili demokrasiyi doğurmuştur (Wolfgang;2003:3).

Anayasacılık alanında en bilinen siyaset bilimcilerden olan Albert Venn Dicey'in "Anayasa Hukuku" üzerine ünlü eserinde (1885), İngiliz anayasacılığının rehberlik eden ilkeler; parlamentonun egemenliği ve hukuk devleti olarak belirtmiştir (Lane; 1996.44). Hukuk devleti, mevcut bir hükümetin, mutlak ve sınırsız devlet otoritesine başvurmaktan alıkonabildiği ölçüde, yönetim gücünün sınırlı olmasıdır. Bu ilke, sınırlı ve anayasal hükümet fikrinin odağında yer almaktadır (Heywood; 2012:127). Bu anlamıyla sınırlı iktidar rejimlerini tanımlayan anayasaların iki temel unsuru önem kazanmaktadır: Birincisi siyasal ve ekonomik haklar da dâhil insan hakları için devletin topluma karşı sınırlandırılması, ikincisi ise devlette güçler ayrılığı prensibinin uygulanması şeklindedir (Lane; 1996:25). Anayasacı devletin özellikleri ise a) usul ve esaslarda istikrar b) hesap verebilirlik, c) siyasal temsil, d) güçler ayrılığı, e) açıklık ve beyan şeklinde sayılabilir (Lane; 1996:50).

İktidarın yasal ve kurumsal sınırlarını belirleyen güçler ayrılığı (Finer; 1985:11) ilkesi, demokrasinin siyasal boyutunu hukukun üstünlüğüne dayalı bir yönetimle sınırlandırmaktadır (Mouffe;2008:20). Bu anlamıyla güçler ayrılığı, ABD Anayasası ile birlikte günümüzdeki işlevi ve önemini kazanarak temsili demokrasinin işleyebilmesi açısında birincil öneme sahip bir konu olmuştur. Anayasa ile sınırları çizilen güçler ayrılığı ilkesi, günümüzde, temsili liberal demokrasilerde en temel anayasal kurum haline gelmiştir. Bu süreçte en önemli gelişme, hiç kuşkusuz, mutlak siyasal iktidarın vergilendirilme gücünün sınırlandırılmasıdır (Çağan; 1980: 131). "Temsili demokrasi" kavramı günümüzde, sınırlı siyasal iktidarı ve buna bağlı olarak halk egemenliği ilkelerini içselleştiren "demokratik devlet" ile eşdeğerde kullanılmaktadır. Evrensel anlamda kabul gören demokratik devlet, politik kurumsal yapı ve değer şeklinde ele alınmaktadır.

1.1.1.3. Siyasal Temsilin Gelişimi ve Dinamikleri

Temsili hükümet modeline giden yolda önemli bir köşetaşı olarak kabul edilen Magna Carta (Birch; 1971: 26) ile gelişen siyasal temsil, başlangıçta aristokratik ve monarşik bir Orta Çağ yönetim sistemi olarak doğmuştur (Dahl;1996: 35). Bunun temellerini ise İngiltere'de görmekteyiz. Siyasal temsilin temellerinin İngiltere'de gelişmesinin toplumsal ve ekonomik nedenlerinden en önemlisi olarak; 17 inci yüzyılda başta Fransa olmak üzere Avrupa'daki durumun aksine, İngiltere'de belirgin bir iktidar merkeziyle, ortak bir hukukla, ulusu temsil

eden bir organla ve merkeze bağlı bir kiliseyle birlikte bütünleşmiş bir devletin varlığı gösterilebilir. Yine bu dönemde İngiltere'de, topraktan elde edilen artı değerin elde edilmesinde daha sistematik ve emeğin üretkenliğini geliştirmeye dayalı, bazı tarihçilerin "tarım kapitalizmi" olarak adlandırdığı bir ekonomik yapının (Wood; 2008:19-20) varlığı da diğer bir neden olarak öne çıkmaktadır. Tarihsel olarak temsili demokrasi, ulusal devlet çerçevesinde (Şaylan;2008:394) gelişim göstermiştir.

Uluslaşma ile beraber 17 inci yüzyılın ortalarından itibaren siyasal iktidarın meşruiyetini sağlayan değerlerin temelinde dönüşüm yaşanmıştır. Bu eksende modern devletin ilk nüvesini teşkil eden mutlaki yönetimlerde, siyasal iktidarı, önemli oranda ulusla paylaşmaya yönelik kurumsal yapılar ortaya çıkmıştır (Yılmaz ve Biçer;2014:158). Özellikle 17 inci yüzyılda, İngiliz monarşisinin bütün yetkileri ele geçirmek ve parlamentoyu dağıtmak yönündeki çabalarının başarısız olması sonucu, İngiltere'de sınırlı monarşinin kurulma (Duverger;1986:73) süreci, temsili demokrasinin tarihinin başlangıcı olarak (Şaylan; 2008, 104) kabul edilmektedir.

Temsili liberal demokrasinin, bugünkü anlamda, yasama ve yürütme alanlarında işlevsel olarak gelişmesi sanayi devriminden sonra olmuştur. Montesquieu ve Rousseau'dan birkaç kuşak sonra siyasi temsil, demokratik devletin temeli olarak, modern çağın ulus devletlerine uygulanabilir bir öğretiye dönüşmüştür. 19 uncu yüzyıla gelindiğinde demokrasinin temsili olması gerektiği kaçınılmaz hale gelmiştir (Dahl;1996:35-36). 19 uncu yüzyıl sonunda, temsili hükümet modeli parlamentarizm veya liberal parlamentarizm olarak adlandırılmaya başlanmıştır (Manin; 1997:195). Temsili liberal demokrasi, 20 inci yüzyılda diğer bütün siyasi rejimlere karşı üstünlük kazanarak dünya da genel geçer siyasi rejim olarak kabul görmüştür. Bu gelişmede İkinci Dünya Savaşından sonra yaygınlık kazanan refah devleti anlayışı etkili olmuştur. Refah devleti kapitalizmi olarak adlandırılan tarihsel dönemde sosyal demokrasi olarak adlandırılan siyasal hareket temsili demokrasinin gelişmesine önemli katkı sağlamıştır (Şaylan; 2008:15).

Temsili demokrasinin tarihsel gelişim süreci içinde "rıza" ögesinin siyasetin tek meşru temeli (Saybaşılı; 1992;12) haline gelmesi; siyasal temsilin temel kurumu olan genel oy ilkesini, yani siyasi katılımı önemli hale getirmiştir. Tarihsel olarak baktığımızda Yunan şehir devletlerinde, siyasi katılım nüfusun çok küçük bölümü için, yirmi yaş üzeri erkek vatandaşlarla sınırlandırılmıştı. Bu sistem, tüm kadınları, köleleri ve yabancıları siyasal katılım dışında tutuyordu (Heywood; 2012:102). İngiliz Parlamentosunun başlangıcı olan Büyük Konsül (Magnum Concilium), 25 barondan oluşmaktaydı ve temsil oldukça dar bir çerçevede gerçekleşmekteydi. Temsil dengesi kral, kilise ve soylular arasındaki mücadeleye göre

şekillenmekteydi (Congleton; 2011: 189). Parlamento üyeleri, nüfusun yüzde 2'sine tekabül eden toprak sahibi aristokratlardan oluşmaktaydı (Wood; 2008:27). En iyimser tahminle 17 inci yüzyılda oy hakkına sahip seçmen sayısı, yetişkin erkek nüfusun yüzde 25 ile 40'ı kadar (Wood; 2008:28) olduğu ileri sürülmektedir.

İngiltere'de 17 inci yüzyılda Fransa'da ise 18 inci yüzyılda iktidara ortak olmaya başlayan burjuvazi, ücretli emeğe dönüşen serflerden oluşan işçi sınıfının seçme ve seçilme haklarını (Finer; 1985: 11) elde etmelerini desteklemişlerdir. Bu desteğe rağmen, 19 uncu yüzyıla gelinceye kadar ortaya çıkan parlamentolar, daha çok soylulardan oluşmaktaydı. 1830 tarihinde İngiltere'de başlayan reform hareketleri sonucu (The Representation of The People Act) yürürlüğe giren Reform Kanunuyla seçmen sayısı genişletilmiştir (Wolfgang; 2003:7). Bu reforma rağmen, o tarihlerde seçmen sayısı ancak nüfusun yüzde 7'sine tekabül etmekteydi (Birch; 1971: 61). Genel oy ilkesi, 19 uncu yüzyılın sonu 20 inci yüzyılın başlarında Avrupa ülkelerinde yaygınlaşmıştır (Wolfgang; 2003:9). "Genel oy" hakkının toplumun tüm kesimlerine tanınması ise işçi sınıfının mücadelesi sonucu ancak, İkinci Dünya Savaşı öncesi dönemde gerçekleşmiştir. İngiltere'de, seçmenlerin toplam nüfusa oranı 1831'de yüzde 4.4'ten 1832 reformundan sonra 1868'de yüzde 16.4'e, 1914'te yüzde 30'a ve kadınlara seçme hakkının verildiği 1928'den sonra yüzde 96'a çıkmıştır (Williams;1982:15). 19 uncu yüzyıldan itibaren temsili demokrasinin, oy hakkının genişlemesiyle, genel seçimlerle ve seçmenleri organize eden siyasi partilerin serbest yarışmasıyla kurumsallaşarak demokratik temelleri yerleşmiştir (Erdoğan;2010:324).

1.1.2.Temsili Demokrasinin Kurumsallaşması: Parlamentonun Doğuşu ve Siyasal Temsil

1.1.2.1. Siyasal Temsil Organı Olarak Parlamentonun Gelişimi

1215 Magna Carta'dan sonra, parlamento, kralın vergi koyma yetkisini sınırlayan bir konsül anlamında Avrupa'da yayıldı. İspanya'da "Cortes", Almanya'da "Diets", Fransa'da "Estates General"(Congleton; 2011:119) ve İngiltere'de "Konsülün" kralın katılımı ile yaptığı toplantılarına, Fransızca "parler" (konuşmak) eyleminden türetilmiş olan "parlamento" (parliament veya parliamentum) denilmekteydi (Eroğul;2005:39 ve Williams;1982:14). Bugünkü anlamda ve kullanımda olmasa da "parlamento" olarak adlandırılan kurumlar Orta Çağ süresince birçok Avrupa ülkesinde yaşanan pratik olmuştur. Ancak, Orta Çağ süresince ve daha sonraki yüzyıllarda gelişerek bugünkü anlamda bir temsil organı haline gelen asıl İngiliz Parlamentosu olmuştur (Birch; 1971: 26).

İngiliz Parlamentosunun bir temsil organına dönüşmesi, 17 inci yüzyıl boyunca kralla girişilen uzun tarihsel mücadeleler sonucu gerçekleşmiştir. Parlamentonun önemli yetki ve

konum elde ettiği ilk etkili mücadele iç savaş öncesi I. James (1603-1625) ve I Charles (1625-1649) dönemlerinde yaşanmıştır. Bu dönemde, krallığın mali darboğaza girmesi nedeniyle kralla parlamento arasında ihtilaf yaşanmaya başlamıştı. Özellikle, parlamentonun onayı dışında vergiler salınması, bu vergileri ödemedikleri için keyfi tutuklamalar nedeniyle Parlamento, 1628 tarihinde Magna Carta'daki özgürlüklerin yeniden ileri sürülmesi şeklinde biçimlenen ve adına "Haklar Dilekçesi" denilen bir takın kararlar almıştır (Wood; 2008:42-43). Söz konusu "Haklar Dilekçesi", günümüz İngiliz Anayasasının köşe taşlarından biridir. Bu Dilekçe, bir parlamenter egemenlik bildirisinden ziyade bütünleşmiş yetkisi tartışmasız kabul edilen devlete karşı vatandaşın (yada uyruğun) hakları ile ilgili (Wood; 2008: 122) ifadeler içermekteydi. Bunun yanında aynı dönemde Parlamento, krallara karşı, kendi konumunu güçlendiren ve anayasal monarşinin temel ilkelerini kurumsallaştıran düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemeler arasında, Parlamentonun en azından her 3 yılda bir toplantıya çağrılması, seçilmiş parlamentonun feshinin sadece kendi onayı ile olanaklı olması ve oy hakkının genişletilmesi bulunmaktaydı (Wood; 2008:44).

1670 ile 1694 yılları arasındaki dönem, Parlamento ile Kral arasında güç savaşları ile sürmüştür. Bu süreçte İngiltere Parlamentosunun kararı ile Kral II. James'in tahtan uzaklaştırıldığı 1688 tarihi, kamu politikalarının oluşturulması/önceliklendirilmesi aşamasında temsil organının gerçek anlamda etkinlik kazandığı dönemin başlangıcı olarak kabul edilmektedir (Wolfgang;2003:4). Bu gelişme ile birlikte kabul edilen 1689 tarihli "Bill of Rights" ile Parlamento, yasama alanında tam yetkili (Posner and Park; 2007:3) bir kurum olmuştur. Bunun yanında, bazı yazarlar, İngiltere'de Kralın, Parlamento (Avam Kamarası içinden) çoğunluğa sahip bir hükümet atadığı 1693 tarihini Parlamentonun egemenlik kazandığı tarih olduğunu ileri sürmektedirler (Wolfgang;2003:6 ve Hetzel;1997:47). Hangi tarihsel olay esas alınırsa alınsın 17 inci yüzyıl sonunda, İngiltere'de mutlakiyetçi krallık dönemi sona ermiş ve anayasal monarşi 'ye dayanan bir yönetim modeli ortaya (Wood; 2008: 48-49) çıkmıştır. Bugünkü anlamda bir siyasal rejim türü olarak demokrasinin işlerliğini sağlayan temel kurum ve süreçler, İngiltere'de, 1679 tarihli "Habeas Corpus Act" yasası ile oluşmaya başlamıştır. Bu yasa ile seçim ve temsil ilkesi, siyasal partiler, başbakanlık ve parlamentoya karşı sorumlu yürütme organı gibi kurumlar işlerlik kazanmıştır (Şaylan; 2008,114).

Parlamentonun, 13 üncü yüzyıl ve 19 uncu yüzyıl arasındaki 600 yılda, temsilin kapsamı ve yetkileri anlamında günümüz parlamenter sistem niteliğini alması, aşama aşama kazanılan deneyim, halkın kabulü ve gelenekleşen uygulamalar sonucu gerçekleşmiştir. İngiltere'de başlangıçta şövalyeler ile burjuvazi, parlamentoda bir birlerinden ayrı hareket ederek daha çok bölgelerinin sorunlarını dile getirmekteydi. Ancak, 14 üncü yüzyıl ile 17 inci yüzyıl arasında,

parlamento içinde şövalyeler ile burjuvazi aşama aşama ortak hareket geliştirmişlerdir. Bu gelişme, şövalyeler ile burjuvazinin, kendilerini bir kurum olarak algılamalarını sağlamıştır. (Pitkin;1972:244-245). 16 ıncı yüzyılın sonundan itibaren ise tüm ülke adına hareket eden bir kurum olarak kabul gören İngiliz Parlamentosu, halkın gözünde, bu tarihten sonra bir temsil organı olarak kabulü görmeye başlamıştır (Pitkin;1972:245-246). 17 inci yüzyılın başlarında, parlamento, artık "temsili, seçilmiş, oluşturulmuş konsül" olarak nitelenmekteydi (Pitkin;1972:248).

19 uncu yüzyıla kadar, İngiltere'de parlamenter hükümet üzerinde kral ve aristokratların etkisi devam etmiştir. Ancak, 1832 tarihinde yaşanan siyasi bunalımdan sonra gerçekleştirilen parlamento reformu (The Representation of the People Act) ile bu günkü anlamda parlamenter hükümet sisteminin kurumları oluşmaya başlamıştır (Wolfgang;2003:6-7). Bakanlar Kurulunun kolektif sorumluluğu çerçevesinde kabine içinde oturumları yöneten bir şefin (başbakan) kralın yerini almasından sonra, 18 inci yüzyılda siyasal partilerin ortaya çıkmaya başlamasıyla parlamenter rejimin başlıca çarkları yerine oturmuştur (Duverger;1986:74-75).

Parlamentonun liberal piyasa anlayışına göre konum alması, kapitalizmin güç kazanmaya başladığı 17 inci yüzyıl sonunda tamamlanmıştır. 1688 tarihinden sonra İngiliz Parlamentosu, krala karşı mülkiyet hakkının koruyuculuğunu üstlenerek kralın, vergi gelirlerini artırma ve harcama yapma yetkisi üzerinde daha da etkili bir kontrol kazanmıştır. Aynı yaklaşım, anayasal bir kural olarak 1776 tarihli ABD Anayasasına da girmiştir. Amerikan Anayasasında, hükümetin gelirleri artırmak için keyfi olarak mülkiyet hakkını ihlal etmemesi amacıyla maliye politikası, ABD Kongresine bırakılmıştır. Bu nedenle ABD'de vergi tasarılarının yasalaşma süreci Kongrede başlamaktadır (Hetzel;1997:47-50).

1.1.2.2. Demokraside Siyasal Temsilin Temel Fonksiyonu

Temsili demokraside parlamentonun temel fonksiyonları; seçim, birleştirme, uzlaştırma, bilgi ve yasama olmak üzere beş kategoride toplanabilir. Ancak, tarihsel gelişim çizgisi içinde ortaya çıkan bu temel fonksiyonlara, son yıllarda denetim ve izleme fonksiyonu da eklenmiştir (Harfist vd.; 2003:2). Bu anlamda parlamento tarafından üstlenilen siyasal temsil, demokraside egemenliğin kullanılması ve siyasal iktidarın meşruiyetinin sağlanması işlevine sahiptir. Siyasal iktidarın meşruiyeti ise halk iradesi dediğimiz genel istence dayanmaktadır. Bu istencin, gerekse temsili demokrasilerde gerekse doğrudan demokrasilerde ortaya çıkarılmasının yöntemi, halkın oylama yapmasıdır, yani seçimdir. Siyasal temsilcinin seçilmiş olması, bu temsilcileri seçmenlerin sorgusuz olarak görevlisi/hizmetli kılmak yerine, seçmenlerin üzerinde erk sahibi kılmaktadır (Weber;2011:438). Seçmen tarafından verilen bu erk, siyasal kararlar ya da kamu politikalarında somutlaşan iktidarı üretmektedir.

Siyasal temsil, temsili demokrasi kuramına göre nihai otorite, bir başka deyişle egemenliğin kullanılması yöntemlerinden biridir. Egemenlik, en basit anlamıyla, mutlak ve sınırsız iktidar ilkesidir (Erdoğan; 2010: 352). Egemenlik teorisine göre, egemenliğin sahibi millettir. Millet, egemenliğin tek meşru kaynağı ve sahibidir (Teziç;2001:95). Bu teori çerçevesinde şekillenen "milli egemenlik" kavramı, aynı zamanda sistematik bir temsil uygulamasını gündeme getirmiştir. Egemenlik, 1789 Fransız İhtilalinden sonraki gelişmeler doğrultusunda sınırsız bir yetki kullanımı biçiminde belirmiş, ancak günümüzdeki anlamı ile hukuki sınırlar içinde hukukla kayıtlı bir yetki kullanımına dönüşmüştür. Devlet yönetiminin unsurları olan yasama, yürütme ve yargı yetkisinin kullanımı olan egemenlik anayasa ile sınırlanmaktadır (Teziç;2001:98-99). "Meşru iktidar" olarak tanımlanabilen bu devlet yönetiminin yasallığını ise, "temsil süreci" ile üretilen "meşruiyet" sağlamaktadır. Bu anlamda Latince "yasallığı beyan etmek" anlamında meşruiyet, bir rejimin/yönetim sisteminin yasallığını (Heywood; 2012:276) ifade etmektedir.

Modern demokrasilerde vatandaşların desteği, siyasal otoritenin kurumsal yapısının/işlevlerinin meşruluğunu sağlamaktadır (Sağır;2004:11). Bu meşruiyetin temelini genel ve eşit oy ilkesi, yani "bireylerin rızası"nın alınması olan seçim süreci belirler. Birincil demokratik kurum olarak seçimler, yetki devri ve hesap verme sorumluluğu olmak üzere ikili bir niteliğe sahiptir (Wolfgang;2003:19). İdeal tip temsili demokraside yetki devri ve hesap verme zinciri vardır.

Siyasal gücü kimin kullanacağını belirleyen seçim ve buna bağlı olarak siyasal temsil; demokraside temel olarak iktidarın demokratik meşruiyetinin (Legitimation) sağlanması için halkın "rızası"nın alınması (Consent) ve siyasilerin eylemlerinden dolayı kamu oyuna hesap verebilirliğinin (Accountability) sağlanması fonksiyonlarını üstenmektedir. Bunun yanında, siyasal temsil, karar vericilerin kamu oyununun taleplerine cevap vermeleri (Responsiveness), iktidarın seçimle el değiştirmesi (Peaceful change), halkın desteği için siyasal liderlik (Leadership), siyasi liderlerin uzun dönemli toplumsal çıkarların yanında kısa dönemli talepleri de dikkate alma sorumluluğu (Responsibility) ve iletişim kanalları ile vatandaşların tepkilerinin karar alma sistemine yansıtılması (Relief of pressure) (Birch;1971:107-108) şeklinde diğer fonksiyonları da üstlenmektedir.

1.2. TEMSİLİ DEMOKRASİDE KAMU MÜDAHALESİ SORUNU

Kamu kesiminin örgütlendiği kurum olan devlet, kapitalist bir ekonomide belirli işlevleri olan bir üretim ve finansman birimi olarak ekonomiye müdahalede bulunur. Dolayısıyla devletin ekonomiye müdahalesi, yalnızca iktisat bilimini ilgilendiren bir konu olmaktan ziyade siyaset bilimi açısından da politik bir olgudur. Siyaset bilimi eserlerinde devletin tanımı yerine,

temel nitelikleri üzerinden durulmaktadır. Bu nedenle, devlet, daha çok tarihsel olarak, bazı ülkelerin tarihsel deneyimleri çerçevesinde kavranacak bir nitelik arz etmektedir.

Bu kapsamda aşağıdaki bölümde modern devletin oluşum dinamikleri, İngiltere gibi bazı Batı Avrupa devletlerinin tarihsel dönüşümü ve piyasa ekonomisi olgusu doğrultusunda devletin ekonomideki rolünün kapsamı ve derecesi çerçevesinde ele alındıktan sonra, devletin ekonomiye müdahalesinin kavramsal ve kuramsal temelleri, klasik/liberal görüş ile müdahaleci devlet yaklaşımı ekseninde irdelenecektir. Bölümün sonunda, refah devleti uygulaması sonrasında günümüzde kamu müdahalesinin niteliğindeki dönüşüm ortaya konulacaktır.

1.2.1.Modern Devletin Gelişimi ve Piyasa Ekonomisi Olgusu

1.2.1.1. Kapitalizmin Gelişimi Ekseninde Modern Devlet

Bir toplumda kurallar dizisinin sürdürülmesi, toplumu oluşturan bireylerin, dış yaptırımlar olmaksızın, büyük bölümünün bu kurallara uyması yönünde sosyal uzlaşma içinde bulunmalarına bağlıdır. Ancak, bu kuralların yorumlanması ve yürütülmesi için yalnızca gelenekler veya uzlaşma yeterli değildir. Bir hakeme de ihtiyaç vardır. Özgür bir toplumda bu rolü üstlenen (Friedman; 2008: 34-35) kurum devlet olarak tanımlanmaktadır. Devletin bu hakemlik rolü, üstün otorite olmasından kaynaklanmaktadır.

Devlet kavramı, Latince "status"dan gelmektedir. Bu biçimiyle yalnızca koşul, durum veya var olma durumu anlamındadır. Devleti, kişilik dışı bir varlık olarak ilk defa maddeleştiren ve bu terimi modern siyasal anlamda kullanan ilk yazar Machiavelli'dir (Sartori; 1996:302). Hobbes'un (1651), "Leviathan"de kullandığı "Sovereignty", Jean Bodin'in (1576), "Books of a Commonwealth"de kullandığı "Commonwealth", kamusal gücü veya kişisel olmayan otoriteyi analiz etmek amacıyla devlet anlamında kullanılan kavramlardır. Devlet kavramı, Kıta Avrupası siyasal düşüncesinde 17 inci yüzyıla kadar "state", "etat" veya "stato" anlamında kullanılmamıştır (Lane;1996:36). Günümüzde "Devlet", hükümet de dahil olmak üzere kurumların tümünü kapsayan genel bir kavram (Casdin;1993:291) olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle, geleneksel siyaset bilimi yaklaşımında, "devlet" kavramı yerine "hükümet" kavramı kullanılmaktadır. İngiltere'de "hükümet" (Government) sözcüğü devlet anlamını da taşımaktadır (Saybaşılı; 1992: 33).

Toplumun bütün bireylerini bağlayan kararlar alabilen, bireylerin tutum ve davranışlarını düzenleyen kuralları yapan, güç ve zor kullanma tekelini elinde bulunduran devlet, ontolojik olarak "bireysel rıza" ile açıklanmaktadır (Şaylan; 2008:192). Thomas Hobbes (1588-1679), kendi kendisine hizmet eden, genişlemeye ve büyümeye niyetli devasa bir deniz yaratığı olan "Leviathan" a benzettiği devleti, toplumu oluşturan bireylerin rızası sonucu oluşan toplumsal

sözleşme ürünü olarak tanımlamıştır. Hobbes, Leviathan adlı eserinde modern devletin özünü egemenlik olarak tanımlamıştır (Hobbes; 2011:136). Egemenliğe sahip bir kurum olarak modern devlet, kuralların uygulanmasında yönetsel görevlileri yasal olarak fiziksel güç kullanma tekeline sahip, sosyolojik anlamda, "kurumlaşmış nitelikteki siyasal bir girişim" (Weber; 2011:98) şeklinde tanımlanmaktadır. Günümüzde dünyada hâkim devlet anlayışı son 200 yılda gelişen "modern devlet", yani ulus-devlettir.

Modern devlet, feodal yapıların ortadan kalkması ve kilisenin ekonomik ve siyasal etkisinin zayıflaması ile birlikte (Kapani;1997: 40) 16 ıncı ve 17 inci yüzyıllarda kendisini göstermiştir. Batı Avrupa'nın sosyal, kültürel ve iktisadi şartlarından doğan modern devlet, 1648 tarihli Vestfalya Antlaşması ile "ulusal egemen devlet" kavramı çerçevesinde Avrupa siyasal sistemin temelini oluşturmuştur. Bu tarihten sonra, modern devlet kapitalist sistemin gelişmesinde öncü bir rol üstlenmiştir.

Esasında, kapitalist sistem, sermayenin tarihinden çok sonra, 1500'li yıllarda Avrupa'da, sermaye sahiplerinin üretimin denetimini ele geçirmesiyle doğmuştur. Günümüzdeki yapısının en alt nüvesine ise 1750'den sonra sermaye yoğun imalatın bir çok ülkede zenginliğin temeli haline gelmesi ile ulaşmıştır (Tilly,2001:43).Yani, bir devlet türü olarak modern devlet, kapitalist dönüşümün bir sonucu olarak 16 ıncı yüzyıl başında kurumsallaşmaya başlamış ve bu haliyle daha çok "vergi devleti" olarak gelişim göstermiştir. 19 uncu yüzyıla gelindiğinde, Avrupa'da, yurttaş haline gelen tebaalarıyla ulusal devletler, karakteristik burjuva siyasal programları olan seçimler, parlamento, memurluğa giriş ve medeni haklar (Tilly;2001:209) gibi kurumlarıyla bugünkü modern devlet haline gelmiştir.

Modern devletin inşası sürecinde, kapitalizmin gelişimi biçimlendirilmiştir. Modern devletler, parçalanmış feodal alanı yıkarak ulusal piyasanın üzerinde gelişebileceği birleşmiş bir bölgesel temelin ortaya çıkışını sağlamışlardır. Bu süreçte, Avrupa devlet formasyonu, ekonomi ve siyasetin konsolide olduğu kurumsal yapıdan tecrit edilerek farklılaşmış bir yapıya dönüşürken, feodal alanlar, farklılaşmış bir yapıdan konsolide bir alana dönüşmüştür. Ülke toprakları, devletin iletişim yapısının (yollar, demiryolları, limanlar ve telgraf yoluyla) geliştirilmesi yanında, vergilendirme stratejileri sayesinde entegre bir yapıya dönüşmüştür. Bu entegrasyon, güvenliğin sağlanmasını, ulusal hukuk sistemi ile mülkiyet hakkının yaratılmasını mümkün kılması sonucu, kişilerin birikim ve yatırım yapabilecekleri bir ortamın çıkışını hazırlamıştır. Ayrıca, devletin askeri alımlar ile iç talep yetersizliğini gidermesi kapitalist kredi piyasasının doğuşunu desteklemiştir. Devletlerin (istemli yada istem dışı) uyguladığı bu politika ve yöntemler, kapitalizmin yükselişini mümkün kılan metotlardan bazılarıdır. Dolayısıyla devletin alt yapısal gücü kapitalizmi yarattı, kapitalizm de devlet gücünü yarattı.

Devletler bu güce, İngiltere örneğinde olduğu gibi, daha büyük bir güce egemen sosyal aktörlerle yani kapitalizmle, yıpratıcı bir ilişkiye girerek değil, karşılıklı işbirliği içerisinde ulaşabildi (Weiss vd.;1999:73-74). Bu işbirliği günümüzde kapitalist olarak nitelenen modern devleti geliştirmiştir.

Modern devlet, oluşum sürecinden itibaren iki temel işlev üstlenmiştir: Birikim ve meşruiyeti sağlamaya çalışmak (Yılmaz ve Biçer;2014:163). Bu, devletin, kâr getiren sermaye birikimini sağlamaya yönelik şartları yaratmaya veya korumaya çalışması gerektiği anlamına gelmektedir. Bu nedenle; devlet sermaye birikiminin ve aynı zaman da sosyal huzurun (ahengin) sürdürüleceği uygun koşulları sağlayacak (O'connor; 1973:6) yönetsel ve hukuksal bir düzene sahip olmalıdır. Bu anlamıyla modern devlet, iktidarın üç kaynağını yapısında birleştirmektedir: Siyaset adamlarının kişiliği, yönettiği ve harcadığı kaynak şeklinde kendini gösteren mülkiyet ve örgüt (Galbraith; 2004: 138). İktidarı yapısında birleştiren modern devlet, aynı zamanda "yasal kaba güç" kullanma tekeline sahiptir (Weber;2011:101).

Devletin gücü ve yetkisi, kurallar, insanlar ve para şeklindeki kaynaklar üzerindeki emretme yetkisinden kaynaklanmaktadır (Lane;1996.42). Modern devletin sahip olduğu en önemli yetki, hiç kuşkusuz vergilendirmedir. Vergilendirme yada vergi toplamak için gereken kapasite, modern devletin en temel bileşenlerinden biri ve modern devleti feodal öncülünden ayrılmasında en önemli kriter olarak öne çıkmaktadır. Vergilendirme modern devletin mihenk taşıdır. Schumpeter'e göre, mali ihtiyaç olmasa modern devletin yaratılmasını acil kılan bir durum olmayacaktı. Kaynak toplamanın, yani vergilendirmenin yasalarla düzenlenmesinin modern biçimleri, sadece ticari bir pazarın yada mübadeleye dayalı ekonominin ortaya çıkmasıyla mümkün hale gelmiştir (Pierson;2000:57-58).

Kapitalist dünya ekonomisinin bir siyasal kurumu olarak gelişen modern devletin varlığı, piyasa ekonomisin varlığını sürdürebilmesi ve piyasa ekonomisine gittikçe genişleyen kamu müdahalesi için önem kazanmıştır. Kapitalist gelişmeyle birlikte "müdahaleci devlet" anlayışı ekonomi politikası alanında belirleyici (Sönmez;1987:8) olmuştur. 1930'lardan sonra daha sistematik hale gelen devletin ekonomik alana müdahalesi, devlet-piyasa ilişkisinin de incelenmesini zorunlu kılmaktadır.

1.2.1.2. Piyasa Ekonomisi Olgusu: Devlet-Piyasa İlişkisi

Günümüzdeki anaakım iktisadi düşünce olan neoliberal bakış açısına göre piyasaların oluşumu doğal bir olay olarak tanımlanmaktadır. Bu görüşe göre, piyasa, kaynakların etkin dağılımı anlamında akılcılığı simgelemektedir. Adam Smith, "Ulusların Zenginliği (1776)" adlı ünlü eserinde piyasa sistemini, kamu yararına ulaşılmasını sağlayan (Thompson; 1990: 13) bir

sistem olarak tanımlamaktadır. Smith bu durumu tanımlamak için, bireyin kendi menfaatini gözetirken planlamadığı bir sonuca ulaşması anlamına gelen "görünmez el" metaforunu kullanmıştır (Berger;2000:142). Klasik yazarlar, piyasa ekonomisinin ancak bir piyasa toplumunda işleyebileceğini ve bu nedenle piyasanın sürekli olarak kendi suretinde toplum yaratmaya çalıştığını ileri sürmektedirler. Konuya tarihsel açıdan bakıldığında ise, piyasaların daima içinde çekişmeleri barındıran siyasi bir süreç (Munck;2008:108) olduğu görülmektedir.

Kapitalizm ile örtüşen piyasa ekonomisi, tarihsel süreç içinde özelliklerine göre değişik sıfatlar ile ifade edilmiştir: Serbest piyasa ekonomisi, devlet kapitalizmi, karma ekonomi, tekelci devlet kapitalizmi ve sosyal piyasa ekonomisi gibi. Bu bağlamda, devletin ekonomideki boyutlarına göre piyasa ekonomisine verilen sıfatlar değişmektedir (Sönmez;2011b:1043). Ancak bu farklılaşma, piyasa ekonomisi çevresinde gerçekleşmekte ve kapitalist sistemin içinde kalmaktadır.

Piyasa ile devlet arasındaki ilişkinin en temel tartışma konusu, "sınır belirleme" sorunu noktasına odaklanmaktadır. Bu nedenle, devlet ve piyasa faaliyetlerinin uygun sınırının belirlenmesine yönelik normatif ilkelere ihtiyaç duyulmaktadır (Berger;2000:125). Liberal görüşü savunanlar, özgürlük ve verimlilik temelinde devletin eylem alanının daraltılmasının gerekli olduğunu iddia etmektedirler (Casdin; 1993: 294). Çünkü piyasa mantığının egemen olduğu bir toplumda bireysel refah, piyasa koşullarında maksimize edilmektedir. Liberal söylemde bu eylemler negatif hak ve özgürlükler kapsamında değerlendirilmektedir. Negatif özgürlük yaklaşımı, devletin faaliyet alanına önemli sınırlamalar getirmektedir. Bu yaklaşım, pazar mekanizması içinde bireyin seçme eylemiyle ilintilidir. Pazarda devletin görevi sadece çerçevenin çizilmesiyle sınırlanmıştır. Devlet, bireyin şahsi çıkarını en etkin şekilde korumak için gerekli kuralları koymakla (Casdin;1993: 293) yükümlüdür. Vatandaşların özgürlüklerinin tam anlamıyla sağlanabilmesi için devletin faaliyet alanı ile müdahalesinin sınırlandırılması gerektiği liberal öğretinin temel yaklaşımıdır. Bu özgürlüklerin, ekonomik anlamda, serbest piyasa ekonomisi ile en iyi şekilde korunacağı (Thompson; 1990: 13) iddia edilmektedir. Bu anlamda devlete düşen görev, piyasanın kendi başına yapamayacaklarını yapmak, piyasanın işlemesi için kuralları belirlemek, hakemlik yapmak ve kuralları uygulamaktır. (Friedman; 2008:37). Piyasa ekonomisinde devlete, destekleyici ve düzenleyici (Galbraith;1990:37) bir rol verilmektedir.

Ana akım iktisat teorisi olan neoklasik yaklaşım, devletin piyasa işlemlerini, bireylerin istediklerini karşılayamaması durumunda başvurulması gereken, kamusal üretim için bir aygıt veya kurum olduğunu kabul etmektedir (Barry; 2003: 74-75). Piyasa aracılığı ile gerçekleştirilebilecek ancak, gönüllü takasın ya aşırı pahalı yada olanaksız olduğu tekel ve

benzeri piyasa aksaklıkları ile dışsallık etkileri gibi teknik nedenlerden dolayı (Friedman; 2008: 37-38) devlet piyasada doğrudan rol üstlenebilir. Avusturyalı politik iktisatçı Friedrich Hayek (1899-1992), özgür ve adil bir toplumun ancak, mülkiyet, zarar ve sözleşme hukuku kuralları içinde eylemde bulunan insanlar dolayısıyla piyasanın ürettiği özel bir tür kendiliğinden düzeni betimleyen bir kavram olan "catallaxy" zemininde güvencelenebileceğini vurgulamıştır (Pierson;2000:132). Ancak, tarihsel süreç incelendiğinde, piyasaların kendi kendini düzenlediği fikrinin tarihsel bir mit olduğu, esasında devletin piyasa ekonomisinin inceliklerinin düzenlenmesinde temel aktör olarak ön planda olduğu (Pierson;2000:172), "piyasa ve devletin" sosyal bir organizasyonunun birbirinin zıt biçimleri olmadığı, yaşamsal olarak birbirine bağlı olduğu görülmektedir.

Piyasa başarısızlığının ön plana çıktığı 1970'lerden sonra, neoklasik devlet görüşü değişerek devletin işlevleri arasına ekonomik hayatın genel yöneticiliği de girmiştir. Bu değişim, devletin ekonomik çıkarların üzerinde olduğu şeklindeki yoruma uygun olarak genel kamu çıkarı doğrultusunda gerçekleşmiştir (Galbraith; 1990: 39). Günümüzde devletin piyasa ekonomisindeki rolü, ekonominin tüm alanlarını etkileyecek çapa ve derinliğe ulaşmıştır. Kapitalist bir ekonomide devlet, kamu politikalarına ilişkin temel tercihlerin oluşturulması ve araçların önceliklendirilmesinde karar merkezi konumuna gelmiştir. Devletin rolü, piyasa başarısızlıklarını çözümlemekle sınırlı kalmamakta ve devlet bunun ötesinde, eğitim ve sağlıkla ilgili temel hizmetleri sağlayıcı olma görevini üstlenmekte, ekonomik istikrarın sağlanmasında maliye ve para politikalarının uygulanmasında hayati bir rol yürütmektedir. Ayrıca, devlet, piyasa için vazgeçilmez olan sözleşmelerin uygulanabilmesi için hukuki sistemin işlemesini de sağlamaktadır (Palley;2008:55).

Anayasal örgütlenmesine bağlı olarak kapitalist bir ekonomide devlet, siyasal ve ekonomik olarak tercihlerde bulunmaktadır. Devletin ekonomik nitelikteki bu seçimleri, ana akım iktisat yazınında "kamu müdahalesi sorunu" olarak kavramsallaştırılmıştır. Ancak, bu kavramsallaştırma; "devletin ekonomiye müdahalesi" ile "serbest piyasa ekonomisi" olgularının, bir birlerini dışlayan (Saybaşılı; 1992: 21) bir süreç olduğu sonucunu doğurmamaktadır.

1.2.2. Kavramsal Açıdan Ekonomide Kamu Müdahalesi

1.2.2.1. Kamu Müdahalesi Sorunu: Niteliği ve Kapsamı

Ekonomiye devlet müdahalesinin gerekli olup, olmadığı, müdahale edilmesi gereksiyorsa hangi iktisat politikası araçlarının kullanılacağı iktisat biliminin temel tartışma alanlarından birini teşkil etmektedir. Devletin 1930'dan başlayarak ekonomik faaliyetlerin en önemli unsuru

haline dönüşmesi, devlet müdahalesinin sınırlarına ilişkin akademik tartışmalara yeni bir boyut kazandırmıştır. Kapitalist bir ekonomide "devlet müdahalesinin" kapsamı ve niteliği üzerine tartışmaların ortak paydasını, toplumsal yaşamın siyasal ve ekonomik alanlarının "ayrışması"nı temel alması (Yalman; 2006: 35) teşkil etmektedir. Sonuç itibari ile devletin ekonomiye müdahalesi, toplumdaki güç dengelerini yansıttığı ve kitlelerin toplumsal ekonomik ve siyasal durumunu etkilediği için, her yönüyle siyasal bir olgu (Saybaşılı; 1992:20) olarak değerlendirilmektedir.

Devletin ekonomiye müdahalesinin kapsamı ve niteliği, tarihsel süreç içinde devletin siyasetteki etkinliği ile devlet-toplum ilişkileri çerçevesinde oluşan kurumsal yapılar, kurallar, normlar ve inançlar (Özen:2011:46) çerçevesinde şekillenmiştir. Devletin ekonomiye müdahalesi, salt bir pazar mekanizmasının restorasyonu olarak anlaşılsa da sınırları açık seçik tanımlanamadığı için bu konuda genel geçer bir yaklaşım ortaya konulamamıştır. Günümüzde, devletin ekonomiye müdahalesi salt piyasa yada hükümet başarısızlıklarından kaynaklanmadığından, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomideki genişleme ve daralma gibi dönemsel dalgalanmaların olduğu dönemlerde de devlet müdahalesi gündeme gelmektedir. Saf kamu malları, dışsallıklar, kamu düzenini doğrudan ilgilendiren erdemli-erdemsiz mallar konusunda devletin müdahalesiyle ilgili maliye yazınında bir ölçüde uzlaşma olmasına rağmen, ekonomik istikrar, kalkınma, tam istihdamın sağlanması ve gelir dağılımı konusunda devlet müdahalesinin niteliği ve kapsamı ile ilgili ortak bir yaklaşım oluşturulamamıştır (Pınar:2006:8). Esasında, serbest piyasa ekonomisinin "sınırları", "eksiklikleri" ve "aksaklıklarından" yola çıkıldığında, piyasanın kendi kendini düzenleme ilkesiyle çelişkiye düşmeksizin devletin ekonomik ve sosyal müdahalesini meşrulaştırmak mümkün olmamaktadır (Rosanvallon; 2004:58).

Serbest piyasaya dayanan bir ekonomik sistemde bir yandan kaynakların üretime yönlendirilmesi, öte yandan da üretilen mal ve hizmetlerin bölüşülmesi aşamalarında piyasa mekanizmasında aksamalar ortaya çıkmakta, dolayısıyla gündeme devletin ekonomiye müdahalesi gelmektedir. Devlet ile ekonomi arasındaki bu ilişkiyi, Marksist yazarlardan James O'Connor, 1973 tarihli "Devletin Mali Krizi" adlı eserinde kapsamlı bir şekilde ele almıştır. O'Connor çözümlemesinde devletin mali faaliyetlerinin doğası ve amacı üstünde durmuş ve devletin ekonomiye müdahalesini sınırlandıran en önemli neden olarak devletin karşılaştığı mali bunalımı göstermiştir. O'Conner tarafından geliştirilen bu teze göre, kamu harcamalarının kamu gelirlerini aşma eğiliminde olma nedeni, kapitalist bir devletin yerine getirmek zorunda olduğu birikim ve meşrulaştırma işlevlerinden kaynaklanmaktadır.

O'Connor'a göre devlet, özel yatırımı teşvik etmek ve korumak yanında sosyal uzlaşmanın yaratılması ve korunması amacıyla da yoğun çaba harcamaktadır. Devlet, müdahalesi için mazeret bulmak zorundadır. Devletin müdahalesi esnasında kamu harcamaları iki temel kategoriye ayrılmaktadır:

- Birincisi, birikim işlevine tekabül eden ve fiziki yatırım (alt yapı gibi) ile nitelikli işgücünün maliyetini düşüren yatırımları (devletin sağladığı eğitim imkânları gibi) içeren sosyal sermaye harcamalarıdır.

- İkincisi ise sosyal uzlaşmayı sürdürebilmek için program ve hizmetlere yapılan sosyal harcamalardır (Casdin;1993:311).

O'Connor'ın kavramsallaştırdığı büyük ölçekli şirketlerden oluşan tekelci ve sınırlı rekabetçi sektör, devlet müdahalesini zorunlu kılan iki probleme kaynaklık etmektedir. Birinci problem, sermaye malları temelli büyüme sonucu yaratılan artık emek (işsiz işçiler), ikincisi ise pazardaki talebin eritilebileceği mal ve hizmetlerden daha hızlı büyüyen üretim potansiyeli sonucunda ortaya çıkan atıl kapasitedir. Devlet giderek artan bir sıklıkla bu ikiz problemin çözümü için devreye girmeye çağrılmaktadır. Ortaya çıkan bu sorunlara müdahale, devlet harcamalarında karşı konulmaz bir yükselişe neden olmaktadır. Ancak, bu harcamalar devletin gelirlerinde aynı oranda artışla kapatılamamakta ve bu durum, kamu giderlerinin kamu gelirlerinden daha fazla ve hızlı bir şekilde artması olarak kavramlaştırılan "devletin mali krizi" olarak adlandırılmaktadır (Casdin;1993:310-311). Daha özet olarak, toplumsal yatırım ve toplumsal tüketim sermayesinin maliyetlerinin toplumsallaştırılması zamanla artmakta ve tekelci sermaye açısından kâr getirici birikim için daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır (O'Connor;1973:8).

Devletin kamu politikası araçları ile ekonomiye müdahalesi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında yoğunlaşmıştır. Kuramsal olarak Keynes'in meşruiyet kazandırdığı devletin ekonomik müdahalesi, özellikle kapitalizmin aşırılıklarının sınırlandırılmasına yönelik maliye politikası araçlarının gelişmesi açısından önemli olmuştur. 1945-1970 arası dönemde devlet, Keynesin maliye politikası önerileri ekseninde ekonomiyle güçlü bir ilişkiye girmiş ve refah devleti olarak adlandırılan bir sosyal ve ekonomik sistem ortaya çıkmıştır. Bu dönemde devlet müdahalesinin niteliği, giderek; dengeli büyümenin, sağlığın, eğitimin, gelir dağılımının iyileştirilmesine yönelik refah hizmetlerinin sağlanması yada bölüşüm odaklı siyasal toplumsal alanlardan, sermayenin desteklenmesi çizgisini benimsemiş olan sermaye birikimi ağırlıklı (Saybaşılı, 1992:23) bir yapıya dönüşmüştür.

Kamu müdahalesinin niteliği, kapsamı ve müdahale araçları, devletlerin anayasası, siyasal rejimi, seçim sistemi, seçmenlerin tercihi ve ekonomik şartlarına göre değişmekle birlikte, devletler genel olarak kamu, merkezi hükümet, yerel yönetimler veya kamu işletmeleri aracılığı ile kamu malları, dışsallıklar, doğal tekel ile eksik piyasalar ve bilgi eksiklikleri gibi piyasa aksaklıklarını gidermek amacıyla ekonomiye müdahale etmektedir. (Kirmanoğlu;2009:107). Bu gelişme doğrultusunda, son iki yüzyılda devletin görevleri kapsamına, sosyal politikaları yürütmek, endüstri ve ticareti düzenlemek, emek pazarına müdahale ederek endüstri ilişkilerini yönlendirmek, alt yapı hizmetlerini gerçekleştirmek, doğrudan malların üretimi ve satışını yapmak da dâhil olmuştur. Devletin ekonomi alanındaki faaliyetlerindeki artışta, 19 uncu yüzyıl boyunca büyük devletlerarasında yaşanan sömürge ve pazar kazanma rekabetinin neden olduğu topyekûn savaş anlayışı ile temelde gelirin yeniden dağıtımını öngören sosyalist düşünceye dayanan toplumsal taleplerin etkili olduğu söylenebilir.

1.2.2.2. Kamu Kesiminin Sınırları ve Büyüklüğü

Kamu kesiminin sınırlarını çizmek yada büyüklüğünü ölçmek için kullanılan temel ölçütler; kamu harcamalarının GSYH'ya oranı, toplam vergilerin GSYH içindeki payı, kamu kesimindeki istihdamın toplam istihdam içindeki payı ve kamu yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı olarak sayılabilir. Kamu kesimini ölçmek için en çok kullanılan ölçü kamu harcamalarının GSYH içindeki payıdır. Bu oran, devletin ekonomideki kaynak kullanımını gösteren bir ölçü olarak kamu kesiminin ekonomideki doğrudan etkisini göstermektedir. Vergi yükü de denilen diğer önemli gösterge toplam vergilerin GSYH içindeki oranıdır. Bu oran, devletin ekonomiden kaynakların ne kadarını kamusal harcamalar için bütçeye aktardığını göstermektedir. Kamu istihdamı ve kamu yatırımları ise kamunun kaynak kullanımı ile ilgili ölçütlerdir (Kirmanoğlu;2009:39). Kamu kesiminin büyüklüğünü gösteren bu ölçütler, 20 yüzyılda devletin ekonomiden aldığı kaynak ile ekonomik ve sosyal yaşamdaki artan yerine bağlı olarak büyük oranda değişmiştir. Devletin ekonomik ve sosyal alanlara yaptığı müdahalenin yoğunluk ve kapsamına göre, kamu harcamalarının hacmi artmış ve bileşimi değişmiştir (Sönmez;1987:5).

18 inci yüzyılda kamu harcamalarının büyük bölümü askeri harcamalar teşkil ederken, son yüzyılda sosyal harcamalar önemli ölçüde artmıştır. Toplam vergi gelirleri, 1890'larda yüzde 10 düzeyinde iken 1980'lerde bu oran yüzde 40'lar seviyesine çıkmıştır (Pierson;2000:60-61). Özellikle 1960'tan sonra, sosyal refah devletinin başta Avrupa ülkeleri olmak üzere bir çok ülkede kamu emeklilik, sağlık, eğitim, ailelere sosyal yardım, işsizlik maaşı, sosyal konut gibi kamu politikaları yürütmesi sonucu; bir çok Avrupa ülkesinde kamu harcamaları GSYH'nın yüzde 50'sine yükselmiştir (Tanzi; 2008: 9).

Diğer yandan, dünyada kamu harcamalarındaki artışa paralel bir gelişme temel sosyal göstergelerde yaşanmamıştır. Yapılan araştırmalarda, gelişmiş ülkelerde son on yıllarda, GSYH içinde kamu harcamalarının oranındaki değişim ile yaşam beklentisi, çocuk ölümleri, okur-yazar oranı, kişi başına milli gelir artışı gibi sosyal göstergelerdeki değişim arasında çok az ilişki olduğu görülmüştür. Yani, diğer ülkelere göre daha fazla kamu harcaması gerçekleştiren bir ülkenin sosyal göstergelerinde, daha az kamu harcaması ve daha küçük kamu sektörüne sahip ülkenin sosyal göstergelerine göre daha fazla niceliksel artış (Tanzi, 2008: 10) meydana gelmemiştir. Bu araştırmalarda kamu harcamaları düzeyi ile temel sosyal göstergeler arasında somut olarak pozitif bir ilişki saptanamamıştır. Bu durum, İnsani Gelişme Endeksi (Human Development Index-İGE) çalışmalarında da görülmektedir. Örneğin, İGE'de ilk dört sırada yer alan Norveç, Avustralya, Kanada ve İrlanda, bunların ortalama kamu harcaması düzeyi GSYH'nın yüzde 37.6'sı iken kamu harcamaları sıralamasında ilk dört sırayı işgal eden İsveç, Fransa, Danimarka ve Finlandiya, bunların ortalama kamu harcaması düzeyi GSYH'nın yüzde 53.5'idir. Ancak, bu ülkeler İGE sıralamasında yerleri 9'dan yukarıdadır (Tanzi,2008:10-11).

1.2.3. Ekonomide Kamu Müdahalesinin Kuramsal Temelleri

İktisat kuramının tarihi, devletin ekonomide üstlendiği/ üstlenmesi gerektiği rolü analiz eden görüşlerle biçimlenmiştir. Bu görüşler iki eksende yoğunlaşmıştır. Birinci eksen, devletin ekonomiye müdahalesini sınırlandıran/desteklemeyen görüşlerden oluşurken ikinci eksen bu müdahaleyi savunanların görüşleri doğrultusunda şekillenmiştir. Bu çerçevede, aşağıdaki bölümde kamu müdahalesi söz konusu iki ana eksende değerlendirilecektir. Bunlar klasik/liberal iktisat ve refah devleti uygulaması olan Keynesyen iktisat teorileridir. Birinci eksen, kaynağını büyük ölçüde klasik ekolden alan ve neoklasik yöntem ve araçlarla kamu müdahalesinin ekonomik rasyonelini araştıran minimalist devlet yaklaşımıdır. İkinci eksen ise; kaynağını temel olarak Keynesyen çizgiden alan ve devlete daha fazla işlev yükleyen müdahaleci maliye yaklaşımıdır (Pınar:2006:9).Ayrıca, refah devleti sonrası dönemde kamu müdahalesinin kapsamı ve niteliği üzerinde de durulacaktır.

1.2.3.1.Serbest Piyasa Ekonomisi: Klasik İktisat

Sanayi devrimi, klasik iktisat ekolünün ve sınırlı devlet anlayışının gelişiminin başlangıcı olmuştur. 18 inci yüzyıl sonu ve 19 uncu yüzyıl başları arasında yer alan dönemde, Keynes tarafından klasik iktisatçılar olarak adlandırılan ve temelleri Adam Smith tarafından atılan ekonomik paradigma hâkim olmuştur. Esasında, A.Smith tarafından "laissez-faire" ve "görünmez el" ilkelerinin ortaya konulduğu 1776'da, başta İngiltere olmak üzere Kıta Avrupası ve yeni kurulan ABD'de serbest piyasanın varlığından söz etmek mümkün değildi. Çünkü bu dönemde İngiltere'de başta tahıl ithalatı olmak üzere, yerli üretim 1870'lere kadar gümrük

tarifeleriyle korumaya devam edilmiştir. ABD'de ise 1837 yılına gelinceye kadar birçok federe devlette devlet bankaları, kanal inşa etmek gibi birçok ticari faaliyette bulunmuştur. Ancak, 1837 yılında federe devletler tarafından kurulan kamu işletmelerinin iflas etmesi ile kamunun ekonomide faaliyette bulunması düşüncesi taraftar yitirmeye başlamıştır (Friedman vd.; 2007:131-132).

Klasik iktisat ekolü, en önemli temsilcisi olan Adam Smith'in bilimsel ve felsefi düşünceleri ile şekillenmiştir. Bu felsefi görüşte, görünmez bir el vasıtasıyla ekonominin doğal düzeni içerisinde denge halinde kaldığı, ekonomik ve sosyal alandaki aksaklıkların geçici olduğu, bu sorunları ortadan kaldıracak gücün piyasa ekonomisi sisteminin kendisinde varolduğu, bu nedenle ekonomik ve sosyal amaçlarla devletin herhangi kamu müdahalesinde bulunmasına ihtiyaç duyulmadığı ortaya konulmuştur. Klasik görüşe temel teşkil eden bu felsefede, özgür ve eşit bireylerin, kendi çıkarlarını maksimize etmek için, yaşama, özgürlük ve mülkiyet hakkına sahip olması nedeniyle devlet, sadece bu hakların koruyucusu olarak ön plana (Thompson; 1990:13) çıkartılmaktadır.

Klasik görüş, analizine temel olarak piyasayı alır ve ekonomide kamu müdahalesini istisna olarak kabul eder. Ancak, piyasa mekanizmasının etkin işleyebilmesi için piyasaya giriş çıkışların serbest ve maliyetsiz olması, dışsallıkların olmaması, faktör ve mal akışkanlığının sürtünmesiz olması ve azalan maliyetli üretim alanlarının bulunmaması gibi bazı koşulların sağlanması gerekmektedir. Bu şekilde işleyen bir piyasa durumu "birinci en iyi" olarak adlandırılmaktadır (Pınar; 2006:9). Klasik/ Liberal ekonomi kuramı, bir başka deyişle ortodoks yaklaşım, "rasyonel" insan varsayımına dayanmaktadır. Klasik görüş açısından kilit kavram pazardır. Rasyonel birey, alıcı yada satıcı olarak pazara girmekte, değişim alıcı ile satıcının özgür, aynı zamanda rasyonel hesap ve iradelerini yansıtan sözleşmeyle gerçekleşmektedir. Bireyin olabildiğince pazardan fayda elde etmesi, pazarın hiç bir dış baskı ve müdahaleye tabi olmadan kendi kuralları doğrultusunda işlemesi ile mümkündür (Şaylan; 2008: 352). Bu anlamda klasik iktisat yaklaşımda kamu müdahalesinin gerekçesi normatiftir (Barry; 2003: 77).

Klasik iktisat yaklaşımını, 20 inci yüzyılda ortaya çıkan ekonomik gelişmeler ve yeni teoriler ışında sistematize eden neoklasik iktisat, esasında Smith'in "laissez-faire" ve "görünmez el" ilkelerine dayanmaktadır. Smith'in fikirleri D. Ricardo, T. Malthus ve J. S. Mill tarafından geliştirilmiş ve 19. Yüzyılın son çeyreğinde "marjinal analiz" denilen yaklaşımın benimsenmesiyle klasik terimin yerini, neoklasik'e bırakmıştır. 1930'lu yılara gelindiğinde neoklasik iktisada çok önemli bir eleştiri gelmiştir. "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi"nin J. M. Keynes tarafından 1936 yılında yayımlanması ve yaygın biçimde kabul görmesiyle, klasik iktisadın ekonominin kendi kendini düzenleme/düzeltme niteliğine sahip

olmadığı görüşü kabul görmeye başlamıştır (Galbraith; 1990: 29-30). 1970'lerden sonra ise neoklasik iktisadi düşünceye dayanan yaklaşımlar tekrar önem kazanmıştır.

Günümüzde iktisatta gündemi belirleyen akım, neoklasik iktisattır. Neoklasik iktisat yaklaşımında devletin ekonomideki varlığı ve gerekliliği kabul edilmekte, ancak devlet müdahalesini bir araç olarak kabul edilmemektedir. Devletin ekonomideki temel fonksiyonları; kaynakları, dağıtımı, gelirin dağılımı ve istikranın sağlanması şeklinde üç temel başlık altında ele alınmaktadır (Musgrave vd.;1989:6). Neoklasik iktisat, "piyasa aksaklıkları" teorisi ile piyasa sisteminin hangi şartlar altında işlemediği ve bu şartların ortaya çıkması durumunda devletin hangi araçlarla piyasaya müdahale edeceği (Kirmanoğlu;2009:101) hususları ortaya koymuştur. Bu teoriye göre piyasa aksaklıkları sonucu, kamunun ekonomiye müdahale alanı doğmaktadır. Bir ekonomide, tekel gibi durumlarda, tam rekabetin oluşmadığı piyasaların söz konusu olduğu, tüketicilerin tam piyasa hakkında tam bilgi sahibi olmadığı ve azalan maliyetin söz konusu olduğu piyasa durumu olarak adlandırılan piyasa başarısızlığı (Musgrave vd.;1989: 42), bilgi yetersizliği ve az sayıda firmanın üretim faaliyetini sürdürüyor olması gibi nedenler yanında, saf kamu malları, dışsallıklar, erdemli mallar ve azalan maliyetlerden dolayı ortaya çıkan doğal tekellerin varlığı durumlarından (Pınar;2006:10) kaynaklanabilmektedir.

Neoklasik düşünce açısından ekonomide kamu müdahalesinin incelenmesinde "Refah İktisadı" kavramsal bir temel sağlamıştır. Neoklasik iktisatçılar refah iktisadının kavramsal çerçevesinde, kaynakların etkin dağılımını, neoklasik iktisadın rekabetçi piyasaların işleyiş modelinin refah iktisadındaki karşılığı olarak "Pareto etkinliği kriteri" şeklinde kavramlaştırılmıştır. "Dışsallıkların" ve "Kamu mallarının varlığı" Pigou'cu okula mensup refah iktisatçılarına devlet müdahalesinin gerekçesini sağlamıştır. Bu, Pareto etkinliği tahsisine daha da yaklaşmak üzere, piyasayı "düzeltmek ve iyileştirmek" gerekçesiyle meşrulaştırılan bir müdahale biçimi (Barry; 2003:77) olarak ele alınmıştır.

Neoklasik teoride devlet, genellikle "organik bir varlık" olarak ele alınmıştır. Devlet, neoklasik fiyat teorisinde en küçük temel tüketici birimi olarak, "birey/aile" ve en küçük üretici birim olan "firma" gibi piyasada faaliyet gösteren üçüncü bir iktisadi aktör olarak analiz edilmiştir. Devlet, tıpkı diğer birimler gibi fayda ve karını maksimize etme noktasında, sosyal refahı maksimize etmeyi amaçlamamaktadır (Yay; 2007b:284). Bu doğrultuda, kaynakları alternatif kullanımlar arasında etkin bir biçimde dağıtan sistem, neoklasik teoriye göre asıl olarak piyasalardır ve bu piyasaya yapısına, piyasa aksaklıkları dışında devletin müdahale etmemesi beklenir. Piyasaların etkin kaynak dağılımını gerçekleştireceği bir görünmez el modelinde, Smith devlete "bekçi devlet" rolü öngörmektedir (Kirmanoğlu;2009:107-108).

1970'lerden itibaren stayflasyon'dan kaynaklı ekonomik sorunların derinleşmesi, "piyasa başarısızlığı" kavramı yanında "hükümet başarısızlığı" (Government Failure) kavramını da gündeme getirmiştir. Bu gelişme doğrultusunda 1980'lere gelindiğinde liberal politikaları savunan (Neoliberal) iktisadi yaklaşımlara dayanan ekonomi politikaları kabul görmeye başlamıştır. 1970'lerden sonra Keynesyen iktisadi politikalara tepki olarak gelişen ve Anglo-Sakson ülkelerinde uygulamaya konulan neoliberal ekonomi politikaları ve uygulamaları; "yeni sağ- new right" politikaları olarak da adlandırılmıştır. "Yeni sağ" bir alaşım kavram olarak; bir takım farklı alanlardaki politikalar, öneriler ve siyasal hareketleri içinde barındırmaktadır. Bu açıdan bakıldığında "yeni sağ" hem siyasal olarak geleneksel sağ politik anlayışı yansıtmakta hem de belli bir dönemi işaret etmektedir (Thompson; 1990:1-2). "Yeni sağ" kapsamında monetarist ve anayasal iktisat yaklaşımları da önem kazanmıştır.

1.2.3.2.Müdahaleci Devlet Yaklaşımı: Refah Devleti Uygulaması

İkinci Dünya Savaşından sonra 1970'lere kadar olan, Keynes'in görüşleri iktisadi faaliyetlerin belirlenmesi konusunda hakim paradigma olmuştur. Keynes, büyük bunalımı sürerken yazdığı genel teori adlı eserinde, Adam Smith'le başlayan liberal (Klasik-Neoklasik) iktisat görüşlerinin bazı temel yaklaşımlarına karşıt fikirler geliştirmiştir. Kendisi de yerleşik egemen klasik iktisat ekolünden gelen Keynes'in bu eleştirileri büyük bir yankı uyandırmıştır.

Keynes, klasik kuramda kabul edilen varsayımların geçerliliğini tartışarak gelişmiş kapitalizmde "görünmez elin"in etkinliğini yitirdiğini düşünmekte, krizleri önlemek ve düzenin yeniden üretilmesini sağlamak için tüm ekonomiye dışarıdan müdahale ederek düzenlemek gerektiğini ileri sürmektedir (Şaylan;2008:357). Liberal ekonomik görüşleri benimsemekle birlikte Keynes esas itibarıyla klasik görüşün aksine, piyasaların her zaman etkin işleyemediğini, bu nedenle ekonomide piyasa başarısızlıklarının yaşanabileceği için devlet müdahalesinin gerekli ve çoğu zamanda kaçınılmaz bir durum olduğunu (Büyükcan ve Biçer;2016:354) ileri sürmüştür. Keynesyen iktisat, kamu ekonomisini genel iktisat politikasının bir aracı olarak ele alarak devleti, tek karar alma merkezi olarak kabul etmektedir (Sönmez;1987:265). Bu çerçevede Keynesyen anlayışa dayanan ekonomi politikaları, temelde, maliye politikası araçlarıyla ekonomiye devlet tarafından müdahale edilerek düzenlenmesi ve yönlendirilmesi (Arestis vd.;1997:1) şeklinde tasarlanmıştır.

Keynesyen yaklaşımın temel görüşü, toplam talep–toplam arz dengesinin piyasaların kendi haline bırakılması halinde sağlanamayacağı, bu nedenle piyasanın ekonomi politikaları ile devlet tarafında yönlendirilmesi gerektiğidir. Keynes, kapitalist bir ekonomide efektif taleple arzın eşit olma eğiliminde olduğunu iddia eden Say Kanununu reddetmiştir. Keynes, yerleşik iktisadın temel varsayımlarının aksine, , toplam talebin sistemli olarak toplam arzın

gerisinde kaldığını, kapitalist ekonomilerde ortaya koymuş **(**Keynes; 2008:315) ve arz ve talep arasındaki söz konusu dengesizlik nedeniyle piyasanın dengeyi sağlayamadığı ve bundan dolayı kitlesel işsizliğe neden olduğunu ileri sürmüştür. Keynes, tam istihdam için gerekli olan tüketim eğilimi seviyesini düzenleyebilmek için devletin vergi politikası ve faiz oranlarının belirlenmesi yollarıyla müdahale etme noktasında geldiği sonucuna varmış ve kamu yatırımlarının tam istihdama ulaşmada tek yol olarak (Keynes; 2008:319) görmüştür. Kısaca Keynes, tam istihdamın yaklaşık olarak garanti edilmesinin tek yolunun, yatırımların yeterli oranda toplumsallaştırılmasına bağlı olduğunu (Rosanvallon; 2004: 45) kabul ederek kapitalist ekonomilerin sistemsel toplam talep eksikliği ile tanımlanabileceğini ileri sürmektedi. Keynes, bu yaklaşımı ile hükümetlerin ekonomiye düzenli bir şekilde müdahale etmesinin (Lapavitsas; 2008: 62-63) teorik ve meşru temellerini oluşturmuştur.

Kuramsal olarak Keynes'in meşruiyet kazandırdığı devletin iktisadi müdahaleleri sonucu; özellikle kapitalizmin aşırılıkları sınırlandırılmış, işsizlik kabul edilebilir seviyelere çekilmiş ve sosyal haklar yaygınlaşmıştır. Kapitalist ekonomilerde devlet, 1945-1970 arası dönemde, Keynesyen bir tarzda ekonomiyle güçlü bir ilişkiye girmiştir. Devletin ekonomideki bu güçlü etkinliği ile gelir dağılımının iyileştirilmesine dönük sosyal politikaların uygulamaya konması sayesinde refah devleti dediğimiz bir sistem ortaya çıkmıştır (Büyükcan ve Biçer;2016:354). Bu dönemde refah devleti politikalarını benimseyen modern devlet, ekonomik faaliyetlerini dönüştürmek, etkilemek, piyasaları yönlendirmek ve kontrol etmek için önemli mekanizmalar oluşturmuştur (Pierson;2000:157).

Esasında, refah devleti uygulamaları, 20 inci yüzyılın ilk yarısından çok önce, 18 inci yüzyıldan itibaren demokratik ve eşitlikçi hareketin etkisi altında uygulamaya konulan politikalar ile başlamıştır. 18 inci yüzyılda başlayan eşitlikçi hareketin etkisi ile İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde yoksullara yönelik ekonomik düzenlemeler yanında, anayasal ekonomik ve sosyal haklar düşüncesi de gelişmiştir (Rosanvallon; 2004:22). Fransa'da, bugünkü anlamıyla, "refah devleti" deyimi ilk kez 1860'larda kullanılırken İngilizce "refah devleti" deyimi ise 1940'lı yıllarda ortaya atılmıştır. Sosyal yardım sisteminin hukuksal ve kurumsal olarak ilk kez düzenlendiği ülke İngilteredir. 18 inci yüzyılda başlayan bir dizi yoksulluk yasaları sosyal yardımı düzenlemiştir (Rosanvallon; 2004: 119-120). Bu klasik koruyucu devletin derinleştirilmiş ve genişletilmiş hali olan 20 inci yüzyılın refah devleti, "klasik" koruyucu devletin derinleştirilmiş ve genişletilmiş hali olarak modern devletin özel bir siyasal biçimi olarak gelişim göstermiştir (Rosanvallon; 2004:21). Bu anlamıyla piyasalar üzerinde bir toplumsal denetim kurmayı amaçlayan modern girişim (Mac Ewan;2008:285) olarak

değerlendirilen refah devleti uygulamasının, devletin anlamı ve nitelikleri açısından değil, siyasetin nitelikleri işlevinin değişmesi açısından önemli bir etkisi olmuştur.

Genellikle gelirin yeniden dağıtım fonksiyonu olarak değerlendirilen refah devleti rejimleri ve/ veya modelleri ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Dolayısıyla, refah devletinin anlamı değişebilmekte, devlete verilen rol ve bu rolün kapsamı farklılaşmaktadır. Sosyal mal ve hizmetlerin üretim ve sunumu devlet tarafından yapılabileceği gibi devlet ve özel kesim birlikte piyasada çözülmektedir (Sönmez; 2011a: 328). Refah devleti politikalarının uygulandığı 1945-1970 arasındaki 25 yıllık dönem, ekonomi tarihinin daha önceki dönemlerinden gerek nitelik gerekse uygulamalar açısından temel bir biçimde farklılaşmıştır. Bu dönemde, Batı dünyasında daha önce hiç yaşanmamış olan uzunca bir refah dönemi içine gelişmiş kapitalist ülkelerin ekonomileri hızla büyümüştür. Gelişmiş kapitalist ülkelerin ekonomilerinde yaşanan bu büyüme, pek çok ülkede, hemen hemen tam istihdam ile birlikte gerçekleşmiştir (Büyükcan ve Biçer;2016:354). 1870-1913 arasında gelişmiş kapitalist ülkeler olan İngiltere, Fransa, Almanya, Hollanda ve Japonya ve gibi ülkelerde GSYH' da görülen artışlar, ortalama olarak yüzde 2.2 düzeyinde gerçekleşmiştir. Aynı ülkelerde 1914-1950 arası dönemde GSYH' da yüzde 1.7 ve 1951-1973 arasında ise yüzde 5.6 oranında artışlar (Berger;2000:128) kaydedilmiştir. GSYH görülen bu artışlar, sosyal harcamalarda da büyük artışlara yol açmıştır. Avrupa devletleri arasında 1900'lerde sosyal harcamalara GSMH'nin yüzde 3'nü ayıran devlet hemen hemen bulunmazken, 1940'lı yıllara gelindiğinde hemen hemen tüm Avrupa devletlerinde GSMH'nın yüzde 5'i oranında sosyal harcama düzeylerine ulaşmıştır. Bu gelişme refah develeti uygulamalarının yoğunlaştığı 1950'lerde de devam ederek GSMH'nın yüzde 10-20 düzeylerine ulaşmıştır. Bu gelişme düzeyi refah devleti uygulamaları konusunda isteksiz olan ABD'de yaşanmıştır. Örneğin ABD'de toplam sosyal harcama 1890'da GSMH'nın yüzde 2.4 düzeyinde iken 1981'de yüzde 20.2 düzeyine yükselmiştir (Pierson;2000:93-94).

1.2.4. Refah Devleti Sonrası Dönemde Kamu Müdahalesi Anlayışı

1.2.4.1. Kamu Müdahalesinin Niteliğinde Yaşanan Dönüşüm

1973-74 petrol şokunu takip eden ekonomik kriz, Keynesyen politikaların test edilmesine olanak sağlamıştır. Ekonomik krizle birlikte uygulanan iktisat politikaları, yüksek işsizlik ve enflasyon karşısında etkili olamamıştır. Bu politikalar kamu harcamalarında artışla birlikte artan ve sürekli hale gelen bütçe açıklarına neden olmuştur. 1980 öncesinde birçok gelişmiş Batı ekonomisinde, sanayi üretiminde karlılık oranları önemli miktarda düşerken hızlı ve kalıcı enflasyon önemli bir sorun durumuna gelmiştir. Ekonomik kriz ve akabinde yaşanan enflasyon ve bütçe açığı ile birlikte yaşanan gelişmelerin en önemli sonucu, 1946'dan beri uygulanan

Bretton Woods sisteminin çökmesi olmuştur (Lapavitsas; 2008: 64-65). Neoklasik iktisatçılar, yaşanan ekenomik krizin nedeni olarak refah devleti uygulamaları olduğunu ileri sürerek devletin ekonomiye müdahalesini sınırlayan ve kamu müdahalesi karşıtı minimal devlet politikalarını öne çıkaran görüşler ileri sürmüşlerdir.

1970'te başlayan söz konusu ekonomik krize, neoliberal olarak da adlandırılan neoklasik iktisatçılar, devletin ekonomiyle yoğun bir ilişki içine girdiği refah devleti politikaları ile birlikte kamu harcamalarının kontrolsüz bir şekilde, etkin ve verimli olmayan giderler sonucu büyümesinin neden olduğunu ileri sürmüşlerdir. Neoliberal yaklaşım, kamu sektörünün sistematik olarak ekonomi içinde aşırı büyüme trendine sahip olduğunu, bu eğilimin "leviathan", yani bir dev gibi büyüyen devletin oluşmasına yol açtığını (Musgrave vd.;1989:99) ve bu devlet modelinin; ekonomik faaliyet düzeyini geliştirmek, ekonomik büyüme sonucu artan refahı yeniden dağıtmak ve vatandaşların artan bu refah düzeyini korumak amacıyla devletin topluma ve dolayısıyla piyasalara daha etkin/sistematik bir şekilde müdahale ettiği, yoğun sosyal politikalar izlenmesi sonucu gelişmesine ve büyümesine bağlamışlardır. Neoliberal paradigma, her türlü devlet müdahalesinin siyasetin ekonomiyi etkilemesi olarak değerlendirilerek reddetmiş (Sönmez;2011b: 1052) ve devletin ekonomiye müdahalesi ne kadar fazla olduysa toplumdan almak zorunda olduğu kaynakların da o kadar büyük olduğunu (Pierson;2000:131) ileri sürmüştür.

1980'lerin başında birinci aşaması yaşanan neoliberalizm, esasında, devletin etkinlik alanını daralmak yerine, devletin işlevlerini dönüştüren politikalar öngörmüşlerdir. Bu politikalar, minimal devlet, yerelleşme, özelleştirme, deregülasyon, yönetişim gibi söylemler çerçevesinde şekillenerek devletin yapısını temelden etkilemiştir (Akbey;2005:168). Bu kapsamda devlet, piyasa dostu neoliberal politikaları içeren düzenleme fonksiyonlarını üstlenmiştir. Devletin fonksiyonlarının globel düzene uygun olacak biçimde yeniden yapılandırmasıyla birlikte modern devlet, ulusal devlet modelindeki "hakem" rolü üstlenmek yerine, giderek piyasa oyuncusu gibi davranmaya başlamıştır. Büyüyen küresel sermaye lehine bu dönüşüm ile devlet, ekonomik ve mali faaliyetler yürütmektedir. Kısaca devlet, küreselleşme sürecin hukuksal ve kurumsal altyapı ve çerçevesinin hazırlanmasında öncü ve belirleyici bir rol üstlenmektedir.

Ancak, 1980'lerden sonra uygulanan neoliberal ekonomi politikalarının tam anlamıyla istenen sonucu doğurmaması, 1990'ların başında devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanmasına neden olmuştur. Bu kapsamda, 1980'li yıllarda, devletin ekonomik alandan çekilmesi, piyasanın serbestleştirilmesi anlamında kullanılan "minimal devlet" söylemi ile neoliberalizmin devletin ekonomiye müdahalesi konusundaki sınırlılıkları, piyasa

mekanizmasına dokunmaksızın piyasaları düzenlemeyi amaçlayan yeni bir müdahalecilik anlayışına dönüşmüştür (Lapavitsas; 2008: 59). 1990'lı yıllarda, "kamu müdahalesi" kavramı, yerini, düzenleyici devlet argümanı çerçevesinde "devletin yönlendiriciliğine" bırakmıştır. Kuşkusuz bu sürece geçişte, küreselleşme sonucu, artık dünyanın bütünleşmiş tek bir pazara dönüşmesinin de çok önemli etkisi olmuştur.

1990'lı yılların sonunda ikinci aşamasına geçilen neoliberaliberal yaklaşımın ilke ve çerçevesini oluşturan birinci Washinton Uzlaşısında, mali disiplin, kamu harcamalarında öncelikler, vergi reformu, sabitlenmiş rekabetçi döviz kurları, finansal serbestleşme, dış ticarette serbestleşme, doğrudan yabancı yatırımların serbestleşmesi, mülkiyet haklarının güvence altına alınması, deregülasyon ve özelleştirme politikaları öne çıkmıştır (Sönmez;2011b: 1053-1054). 1980'lerin sonunda, kamu müdahalesi anlamında hiç kuşkusuz en büyük dönüşüm, başta Fransa ve İngiltere olmak üzere Batı ülkeleri ile gelişmekte olan ülkelerde yaşanan özelleştirme uygulaması ile piyasa ve devlet sınırlarının yeniden belirlemesi noktasında yaşanmıştır. Bununla birlikte, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlarla Uruguay Round şeklindeki çok uluslu antlaşmalar, ulusal devletin ekonomi alanındaki ve hatta siyasi alandaki kendi düzenleme yetkisini büyük oranda sınırlandırmış (Savaş;1999:222) ve devletlerin ekonomiye müdahale etme yollarını değiştirmiştir (Pierson;2000:198).

1.2.4.2. Kamu Müdahalesi Anlayışındaki Dönüşümün Ekonomi Politiği

20 inci yüzyılın ikinci yarısında, modern/ulus devletin temel özellikleri arasına, refah devleti uygulamaları sonucu, "sosyal devlet" veya "refah devlet" niteliği eklenmiştir. Günümüzde, birçok gelişmekte olan ülke anayasalarında sosyal devlet niteliğinin yer alması, bir gelişmişlik göstergesi olarak algılanmaktadır (Koray; 2006:246). Anayasalarda sosyal devlet ilkesinin yer alması, refah devleti uygulamasının iş dünyası, örgütlü emek ve siyasal seçkinler arasında bir uzlaşmanın (Şaylan; 2008,452) ürünü olduğunun bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Ancak, bu durum, çoğu gelişmekte olan ülke açısından uygulamada "bir iyi niyet" göstergesinden öte bir anlam taşımamaktadır.

Refah devleti uygulayıcılarının sosyal devlet yönünün etkinliğini toplumdaki güç ilişkileri belirlemiştir. Özellikle Batı Avrupa'da endüstrileşme sürecinde güçlenen işçi sınıfı, bu sınıfın kazandığı örgütsel güç, siyasallaşma ve benimsediği sosyal demokrat ideoloji ve bu ideoloji çerçevesinde orta sınıfla kurulan ittifaklar, emekten ve ittifak politikalarından yana bir toplumsal güç dengesinin oluşmasına yol açmıştır (Koray; 2006:255). Ancak, refah devleti; ekonomik müdahale, toplumsal yeniden dağıtım ve toplumsal ilişkilerin düzenlenmesinden sorumlu devlet anlamıyla yalnızca bir sınıf mücadelesi konusu değildir. Aynı zamanda,

toplumsal ilişkilerde ekonomik gereklere bağlı nesnel bir durum (Rosanvallon; 2004:45) olarak ortaya çıkmıştır. 20 inci yüzyılın ikinci yarısında gelişmekte olan ülkelerin anayasalarına eklenen "sosyal devlet" anlayışının, bu ülkelerde ne ölçüde gerçekleştirildiği bir yana, siyaset ve demokrasi gibi içi boşaltılan bir kavram (Koray; 2006:255-256) haline dönüştüğü görülmektedir.

1980'lerde piyasa odaklı neoliberal politikalar ile birlikte refah devleti uygulamaları temelden değişmeye başlamıştır. Bu dönemde refah devleti uygulamalarına karşı geliştirilen neoliberal politikaların iktisadi politika açısından neoliberalizmi temel alan ve kalıcılık gösteren birinci unsuru, tam istihdamı önmgören kamu müdahaleciliğinin terk edilmesi ve sosyal politikalara ayrılan kamu kaynaklarının kısıtlanmasıdır (Lapavitsas; 2008: 65). Bu temel politika değişikliklerine rağmen, kapitalist ülkelerin hepsinde devlet harcamalarının GSYH oranı yüksek seyretmeye devam etmiştir. Bunun en temel nedeni, kalkınmış kapitalist ülkelerin, makro iktisadi müdahale uygulamasını terk etmemeleridir. Tam tersine, bu devletler, Keynesçi araçlar kullanarak kriz dönemlerinde ekonomiye para ve maliye politikası bileşenleri ile müdahalede bulunmaktadırlar. Yani, vergi indirimleri, kamu harcamalarının artırılması ve faiz oranlarının düşürülmesi aracılığı ile hükümetler yaşanan ekonomik krizlerin etkilerini düzeltmeye çalışmaktadırlar (Lapavitsas; 2008:67). Örneğin, Şili'de Pinochet, İngiltere'de Thatcher ve ABD'de Reagan, serbest piyasa mekanizmalarını sağlamlaştırmak için güçlü devleti kullanmışlardır (Munck;2008:110-111).

Neoliberal söylemde, 1990'ların ilk yarısından sonra, sadece devlete olumlu bir dizi işlev biçilmesi değil, piyasanın daha etkin bir kaynak dağıtım mekanizması olarak çalışılabilmesi için devletin müdahalesine gerek olduğu ortaya konulmuştur (Yalman; 2006:37). Piyasanın etkin işlemesi amacıyla 1990'dan sonra gündeme gelen "piyasa dostu devlet" yaklaşımının temelinde yatan gerekçe, devlet müdahalesinin bütünüyle sınırlandığı bir ortamda piyasa ekonomisinin işleyişinin de olumsuz etkileneceği varsayımıdır (Bayramoğlu;2005:54-55). Günümüzde devletler, bu çerçevede, küreselleşmeye paralel olarak piyasa odaklı politikaları etkin bir şekilde uygulamaktadır.

Neoliberalizm, ekonomik dönüşüm yanında, toplumdaki kamusal ve özel alanlar arasındaki geleneksel ilişkiyi baştan sona yeniden biçimlendirmiş, bunu yaparken de siyaset (politics) ile siyasa (policy) birbirinden ayılmıştır. Bu ayrım, devletin işleyiş biçiminin, karar alma mekanizmalarının, kamu politikasına dair her şeyin bir tür mühendislik işi olarak görülmesine yol açmıştır (Bayramoğlu;2005:33). Bu yaklaşım, siyasetin "siyasi" niteliğini zayıflatarak siyasetin ana konularından olan maliye ve para politikalarını teknik bir alana dönüştürmüştür. Bu eğilimim ilk örneği merkez bankalarının özerkleştirilmesidir. Merkez

Bankalarının özerkleştirilmesinden sonra, ekonomik sistemle ilgili enerji, telekomünikasyon gibi doğal tekel özelliği gösteren temel politika alanları, yasamanın düzenleyici işlem tesisi etme yetkisi sınırlandırılarak özerk kurumlara bırakılmıştır (Bayramoğlu;2005:172-173). Bu durum, siyasi temsil sistemi olan demokratik kurumların bir formaliteye dönüşmesine ve siyasi karar alma sisteminin değersizleşmesine yol açmıştır.

Soyut bir piyasa kavramına dayanan neoliberal politikalar, gelişmekte olan ülkelerde yaşanan eşitsiz gelir dağılımı ile 2008 yılındaki ekonomik kriz neticesinde, sorgulanır hale gelmiştir. Günümüzde, devletin ekonomiye ne kadar müdahale edeceğinden ziyade nasıl müdahale etmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Ancak kamu müdahalesi konusunda üzerinde fikir birliğine varılan genel geçer politikalar söz konusu değildir.

1.3. SİYASET, KAMUSAL KARAR ALMA VE DEMOKRATİK MEŞRUİYET

Günümüzde kapitalist demokrasi olarak gelişim gösteren temsili demokrasi siyasi - iktisadi bir sistemdir (Sartori;1996). Bu siyasi-iktisadi sistemin, dört temel özelliği bulunmaktadır. Bunlar; (i) seçimle gelen temsilcilerden oluşan bir yasama organı, (ii) Genel oyla seçilen temsil organına karşı sorumlu olan yürütme organı, (iii) yürütme organının faaliyetlerini sınırlayan toplumsal-iktisadi denetim ve denge sistemi ve (iv) bu toplumsal-iktisadi denetim ve denge sistemine paralel, siyasal denetim ve denge sistemidir (Finer; 1985:71). Bu bölümde; temsili demokrasinin dayandığı bu siyasi-iktisadi sistemde;

- Siyasal iktidar olgusu, niteliği ve işlevi çerçevesinde ele alındıktan sonra, siyasetin kapsamı ve sınırları üzerinde durulacaktır.

- Kamusal karar alma sürecinin işleyişi ve dinamikleri değerlendirilecektir.

- Kamusal karar alma sürecinde üretilen kamu politikalarına kaynak tahsisi, bütçe hakkı çerçevesinde ele alınacaktır.

- Son olarak kamu politikası oluşturma ve kaynak tahsis sürecinin demokratik meşruiyeti ve bütçe hakkı çerçevesinde hesap verme mekanizması analiz edilecektir.

1.3.1.Temsili Demokraside Siyasal İktidar ve Siyasetin Kapsamı

1.3.1.1.Temsili Demokraside Siyasal İktidar Olgusu

Günlük yaşantımızda izahtan vareste bir kavram olarak kullanılan iktidar, sosyal bilimciler tarafından bir iradeyi dayatma ve onu belirlediği hedefe yönlendirme kabiliyeti olarak tanımlanmaktadır (Galbraith; 2004: 12). En genel anlamda insanlar arası sosyal iletişin/etkileşimin her düzeyinde görülen bir olgu olarak tanımlanabilen iktidarın kaynağını, toplumsal ilişkilerdeki eşitsizlik teşkil etmektedir (Çam; 1984:88). Toplumsal ilişkilerdeki

eşitsizlik iktidarın iki ögesini öne çıkarmaktadır: Güç/zorlama ile iktidarın benimsenmesi (Çam; 1984:92). Dolayısıyla bu durum, iktidarın yönetme erkine sahip olduğunun, egemen olduğu topluluk tarafından kabulünü kolaylaştıran bir unsur olarak öne çıkmaktadır.

Toplumu oluşturan her örgütlü grupta mevcut olan iktidar ya da sosyal iktidardan, siyasi iktidar farklılık göstermektedir. Siyasi iktidarın farklılığı, yani iktidarın siyasi niteliği, global bir emretme ve itaat yetkisine sahip otoriteye sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Bu global otorite siyasi iktidara, kanun ve düzen sağlanması ile gelir toplama kapasitesi sunmaktadır. Bu nedenle siyaset biliminde devlet kurumsallaşmış bir siyasal iktidar (Çam; 1984:107) olarak ele alınmaktadır.

Siyaset bilimi açısından siyasi iktidar, belli bir toprak parçası üzerinde münhasıran, (sınırlanmış) yetkiye ve egemen kamu gücüne (güç kullanma tekeline) sahip olmak olarak tanımlanmaktadır (Teziç;2001:88). Ülke sınırları dahilinde ve toplumun bütünü üzerinde geçerli olan iktidar olarak tanımlanan siyasal iktidar, bu anlamıyla toplumla, yani sivil toplumla bağıntılı ve kuvvet ve zor kullanma gücüne sahip ve toplum tarafından kabul görmesi, yani "rıza" faktörüne sahip bir olgudur (Kapani;1997,49-50).

Siyasi iktidarın meşruluğu ve kaynağı, tarihsel gelişme içinde tanrısal bir kaynaktan insana/halka dayalı görüşlere doğru değişim göstermiştir. Siyasal iktidarın kaynağının halk iradesine bağlı olması Fransız İhtilalinden önce, eski Yunan'a kadar uzanabilmektedir (Teziç; 2001:92). 13 üncü yüzyıldan 17 inci yüzyıla kadar İngiltere'de gelişen ve daha sonra 18 inci yüzyıl sonuna doğru Amerika ve Fransa'da, 19 uncu yüzyılda ise diğer Avrupa devletlerine yayılan temsili demokrasi sisteminde, aşkın bir otoriteye bağlanan iktidar yapısının ortadan kalkmasıyla toplumsala, halka ait yeni bir tür siyasal iktidar kurumsallaşmıştır. Siyasi iktidarın halka ait olduğu, Fransız ihtilali ile anayasal bir prensibe dönüşmüştür.

18 inci yüzyılda "Aydınlanma Felsefesi" ile başlayan süreçte iktidarın kullanılması, tabiiyet sözleşmesi ile halk tarafından krala verilen bir yetki olduğu yönündeki görüşlerin ortaya çıkması sürecinde, asli ve en üstün güç olarak "halk egemenliği" anlayışı gelişmeye başlamıştır. 18 inci yüzyılda J. J. Rousseau (1712-1778), ilk defa, halk egemenliği kavramını "Toplum Sözleşmesi" adlı eserinde sistemleştirmiştir (Teziç;2001:93). Rousseau'ya göre, halka dayanan bu egemenlik genel iradenin/istencin kullanılmasıdır. Genel irade ise her vatandaşın özel iradesinden oluşur ve daima doğruyu, iyiyi göstermektedir. Halk egemenliği, meşruluğunu işte bu genel iradeden almaktadır. Genel irade kanun şeklinde belirmektedir. Bireylerin iradelerinin toplamından oluşan egemenlik anlayışında hükümet, uyrukla egemen güç arasındaki ilişkileri düzenleyen, kanunları uygulayan bir aracı kuruluştur. Rousseau, yüce otorite diye adlandırdığı egemenliğin yasama yetkisine sahip olduğunu, kamu otoritesinin yani,

hükümetin yalnızca kanunların uygulanmasından sorumlu olduğunu ifade etmektedir (Teziç;2001:94). Bu nedenle temsili demokraside siyasi iktidarın kaynağı hukuk olmuştur.

Modern hukuk sistemi, siyasi iktidarın yönetilenler tarafından kabul edilmesi olan meşruluğun temelini teşkil etmektedir. Siyasi iktidarın bağlayıcı karar alma ve emretme yetkisine vatandaşın rıza göstermesi, yani iktidarın, bu yetkiye sahip olduğunun yaygın bir şekilde kabul edilmesi olan "meşruluğa" sahip olması gerekir (Erdoğan; 2010:329). İktidarın meşru olması, onun topluluk üyeleri, ya da hiç değilse bunların çoğunluğu tarafından tanınmasıdır (Teziç;2001:89). Meşru iktidar, politikası yönetilenlerin çoğunluğunca uygun bulunan iktidardır.

Modern devlette siyasal iktidarın politik sınırları anayasa tarafından belirlenir. Anayasa güçler ayrılığı ilkesi çerçevesinde, iktidarın kaynağı sorununu ve ilkelerini soyut ve teorik olarak çözümleyerek onun kullanılışı konusunda olması gerekeni belirterek amaçlarını çizmektedir (Çam; 1984: 137). Anayasalar siyasi iktidarı "denetleyen" ve "dengeleyen" mekanizmalar kurarlar. Siyasi iktidarın anayasal sınırları yanında toplumsal sınırları da vardır. Siyasal iktidarın toplumsal sınırları, demokratik siyasal sistem çerçevesinde örgütlenmiş bulunan sendikalar, işveren örgütleri, meslek örgütleri ve örgütlü sivil toplum kuruluşlarının varlıkları ve faaliyetleri kapsamında düşünülebilir (Finer;1985:15). Ancak, kapitalist sistemde, siyasal iktidarın sınırlanmasında Locke ve Montesquieu'nun ileri sürdüğü güçler ayrımı ilkesinden çok daha önemli ve etkili bir güçler ayrımı söz konusudur. Kapitalist demokraside, yönetenlerin elindeki siyasal iktidar yanında, özel teşebbüs gibi iktisadi güçler de vardır (Çam;1984:135). Bu iktisadi güçler, temsili demokraside, siyasal iktidarın kullanımını biçimlendirerek sınırlamaktadırlar.

1.3.1.2.Temsili Demokraside Siyasetin Kapsamı

"Siyaset" kavramı, üretim dışında kalan, ancak üretimin devam ettirilmesi ve geliştirilebilmesi amacıyla tüm toplumu kapasayacak şekilde yürütülmesi zorunlu olan faaliyetlerin toplamı (Eroğul; 2005: 1) olarak "ülke, devlet, insan yönetimi" şeklinde kısaca tanımlanabilir (Daver;1993:5). Siyaset, toplumun tüm alanlarıyla ilgili veya toplumu oluşturan dinamikler arasındaki ilişkileri son kertede meşru zora dayanarak düzenleyen faaliyeler/işlevler bütünü olarak ele alınabilir (Çam; 1984: 23). "Siyaset" kavramı kapsam genişliği açısından ele alındığı zaman "genel sosyal kuralların yapılması, korunması ve değiştirilmesi" şeklinde tanımlanmaktadır (Heywood; 2012:23). Bu yönden siyaset, belirli bir kurum tipiyle sınırlandırılamayacağı gibi, toplumun belirli bir alanının ya da düzeyinin inşa edicisi olarak da tasavvur edilemez. Siyaset, her insan toplumunda içkin olan ve ontolojik koşulumuzu belirleyen bir boyut (Mouffe;2008:1) olarak ele alınmalıdır.

Siyaset bilimi açısından siyaset, kıt kaynaklar üzerindeki egemenliği sağlamak için siyasal iktidarı ele geçirme mücadelesi, diğer açıdan ise çelişen ve çatışan toplumsal talepleri uzlaştırmak, toplumu oluşturan tüm kesimler arasında uyumu sağlamak ve korumak (Çam;1984; 24) olarak ifade edilebilir. Kısaca siyaset, gücün kullanımıdır. Siyaset tanımları, karşımıza "otoriter yöntemle kaynak ve değer dağıtımı"nı çıkarmaktadır. Toplumda bu eylemleri gerçekleştiren mekanizma ise devlet denilen örgüttür. Tarihsel olarak bakıldığında devlet, karmaşıklaşan toplumsal iş bölümünde siyasal nitelikte işleri üstlenmiştir (Eroğlu;2005:2).

Klasik ekonomi görüşünde devletin üretim sürecinden soyutlanmış olması, devletin özel mülkiyet, teşebbüs hürriyeti, sözleşme serbestisi, çalışma hürriyeti gibi piyasa ilişkilerinin "dışarıdan" korunması rolünü üstlenmesinden dolayı (Ataay;2013:10), klasik iktisatçıların temel çalışma alanlarından birisi de siyasetin cereyan ettiği uygun alanın ne olduğu/olması gerektiği üzerine olmuştur. Siyasetin cereyan ettiği uygun alan, başka bir ifadeyle devlet ve piyasa arasındaki uygun sınırın ne olduğu/olması gerektiği sorusu üzerine Adam Smith ve Herbert Spencer (The Proper Sphere of Government) başta olmak üzere birçok ekonomist fikir ileri sürmüşlerdir (Caporaso ve Levine;1992:143). Siyaset ve ekonomi ayrımı, temsili liberal demokrasinin Batı ülkelerinde yaygınlaşmasından sonraki süreçte kurumsallaşmıştır. Bu kurumsallaşmada, 19 uncu yüzyılda kitle hareketleri döneminde demokrasinin odağının liberal yurttaşların pasif bir biçimde yararlanabileceği anayasal haklara ve yöntemsel işleyişe kaymasına, demokrasinin giderek liberalizmle özdeş bir kavrama dönüşmesi etkili olmuştur. Liberal demokrasiye doğru bu evrimleşmede, oy verme hakkı gibi demokrasi ilkelerinin, anayasacılık ve sınırlandırılmış hükümet gibi demokrasi öncesi değerlere eklenmesinden çok daha fazlası (Wood;2008:261-265) gerçekleşmiştir.

Temsili liberal demokrasinin ekonomi-siyaset ayrılığına dayandırılmasının en önemli sonucu; "devlet ile piyasanın" ve "ekonomi ile siyasetin" kurumsal olarak ayrı (Ataay;2013:9) gelişmesidir. Bir yandan artık iktisat dışı siyasal, yasal ve askeri konumun iktisadi güç, sömürme, ele geçirme ve kaynakların tahsisinde etkisinin olmadığı ayrı bir siyasal alan ve öte yandan artık kendi güç ilişkileri olan, yasal ve siyasal ayrıcalıklara bağımlı olmayan bir iktisadi alan (Wood;2008:270) oluşmuştur. Liberal demokraside siyaset ve ekonomi ayrımının birlikte gelişmesi, önemli iktidar alanlarının devletten alınıp yurttaş topluluğuna, özel mülkiyete ve piyasaya bırakılmasıyla kapitalizmin yarattığı işyeri, işgücünün ve kaynakların dağılımı gibi demokratik hesap verme sorumluluğunun olmadığı egemenlik alanları ortaya çıkmıştır. Bu alanlar, demokrasinin müdahale alanı dışında (Ataay;2013:14) mülkiyetin, piyasa kanunlarının ve karı azamileştirme zorunluluğunun etkisinde (Wood;2008:270-271) kalmaktadır.

Modern liberal demokrasinin tarihi gelişim süreçlerini anlamamızı mümkün kılan "siyaset"/ "siyasetin kapsamı" iki farklı yaklaşımda ele alınabilir. Birincisi, Carl Schmitt'in "siyaseti" siyasal içerikli karar verme süreçleri olarak ele alan yaklaşımıdır. Schmitt, siyasete ilişkin bütün davranış ve faaliyetleri dost ve düşman ayrımı odağında antagonist'tik bir dinamik olarak ele almaktadır. Schmitt'in hangi kararların siyasi olduğunun belirlenmesi noktasında aldığı temel kriter ise "biz-onlar" ayrımı üzerine inşa ettiği "dost-düşman" kriteridir. Bu kriter bir topluluk temeline dayanmaktadır. "Biz" içinde yaşanılan toplumu temsil ederken, "onlar" diğer toplumları temsil etmektedir (Köker; 2006. 203). Siyaset bu noktada dost-düşman kararının alınmasında kendini göstermektedir. Bu yaklaşım ulus-devlet modelini esas almaktadır. İkinci ise, siyâset bilimi literatüründe yaygın olaral kabûl gören ve siyâsî sistem teorisinin kurucusu olan David Easton'dan hareketle ortaya konulan yaklaşımdır. Easton siyâseti, toplumdaki değerlerin otoriteye dayalı olarak dağıtılması sürecini anlatan bir kavram olarak ele almaktadır. Buna göre siyâset, değerlerin dağıtılması sürecinde otoriteyi eline geçirmek veya etkilemek suretiyle kendi çıkarını gerçekleştirmeye çalışan ve bu yüzden de birbirleriyle çatışmacı bir ilişki içinde bulunan toplumsal gruplar arasında bir pazarlık (çatışma ve uzlaşma) sürecini anlatmaktadır (Köker; 2006. 204). Bu kapsamda siyasetin ana işlevi, toplumdaki kıt kaynakların bölüşümünü belirlemek ve düzenlemek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Toplumda kaynakların kıtlığı ve amaçların çeşitliliği, bireylerin istemlerinin her birinin en üst düzeyde doyurulmasını engelleyici bir durum olarak yaşanmaktadır. Bu durum, bazı istemlerin ya hiç karşılanmaması yada kısmen karşılanması sonucunu doğurmakta ve istemler arasında seçim yapılması zorunluluğu toplumda çatışmalara neden olmaktadır (Mitchell;1985: 110). Bu nedenle ortak gereksinmelere sahip bireylerin meydana getirdiği toplumsal gruplar, kendi aralarında kıt kaynaklardan daha çok pay almak için rekabet etmektedirler. Bu rekabet ortamında, kıt kaynakların bölüşümüne yoğunlaşan ilişkileri fizik ve meşru zora dayanarak düzenleyen eylemler bütünü, yani siyaset kavramı kaçınılmaz olarak karşımıza çıkmakta (Çam;1984: 24) ve siyaset sürecinde rıza ögesi ön nitelik kazanmaktadır (Saybaşılı;1992:10). Temsili demokraside siyaset sürecinde yönetilenlerin rızası, parlamento aracılığı ile toplulaştırılarak uzlaştırılmaktadır.

Temsili liberal demokraside parlamentonun siyaseti belirleme işlevi, kamusal karar alma mekanizmasıyla yani yasama sürecinde gerçekleşmektedir (Yılmaz ve Biçer;2014:158). Parlamentolar, vatandaşların taleplerini kamusal karar alma sürecine yansıtma işlevi görmektedir. Bu çerçevede temsili demokraside parlamentoyu temel siyaset kurumu olarak kabul edersek siyasetin alanı da en geniş şekilde belirlenmiş olmaktadır. Bu alan, bir

toplumdaki yönetme yetkesinin nasıl ve kimler tarafından elde edileceğinin, nasıl kullanılacağının ve kıt kaynakların nasıl dağıtılacağının belirlendiği bir süreç olarak (Özen;2011:45-46) siyasi iktidarın ele geçirilmesine yönelik eylemlerin tümünü kapsamaktadır.

1.3.2. Temsili Demokraside Kamusal Karar Alma: Kamu Politikası Süreci

Geleneksel egemenlik yaklaşımında, genel seçimlerin ve temsil organlarının temel amacı, vatandaşların tercihlerinin/iradesinin kamu politikalarına dönüştürülmesi olarak tanımlanmaktadır (Katz vd.; 1999). Temsili demokrasi, bu anlamda, kamusal karara ulaşmak için kurumsal yapı sunmaktadır (Lane; 1996:245). Bu nedenle temsili demokraside yasama organı, kamu politikası oluşturulma sürecinin baş aktörüdür. Yasama organı tarafından kabul edilen kamu politikalarının uygulanması, otorite, yani devletin yürütme ve yargı erkleri tarafından üstlenilmektedir (Şaylan; 2008:12).

Kamu politikaları, temsili demokraside, siyasal kurumların aracılık ettiği kişisel politika taleplerinin toplulaştırılması süreci sonucu oluşmaktadır. Söz konusu tercihlerin politika belirleyicilerine iletilmesi seçimler yolu ile olmaktadır. Seçmenler, kendi kendini yönetme haklarını, yani içinde bulundukları toplumsal ve ekonomik yapıya ilişkin karar alma haklarını, kendi seçtikleri kişilerden, yani temsilcilerinden (siyasetçiler) oluşan temsil organına/parlamentoya, sınırlı bir süre dahilinde, periyodik olarak yapılan genel seçimler ile devrederler. Seçmen, politikacı ve bürokrasi arasında, bu yetki devri nedeniyle kamu politikası oluşturulma sürecinde bir yetki devri zinciri oluşmaktadır. Seçmen, politikacı ve bürokrasi arasındaki yetki devri zincirinin ilk halkasını seçmen ve politikacı teşkil etmektedir (Strom vd.; 2003**:**266-267). Seçmenler vekillere (siyasetci) anayasal/yasal çerçevede kamu politikası oluşturma ve kendileri için kamu harcaması kararları alması için yetki vermektedirler. Bu harcamalar için de vergilerden oluşan fon tahsis etmektedirler (Von Hagen;2002: 263). Bu yetki doğrultusunda, politikacılar harcama, gelir ve borçlanmadan oluşan ekonomi politikası araçları ile ekonomik hayata müdahale etmektedirler. Temsili demokraside kamu politikası süreci içinde siyasal kurumlar olan siyasal partiler ve sendikalar gibi sivil toplum kuruluşları, ekonomi politikası ile çıkar çatışmalarını toplulaştırarak karar alma sürecine taşırlar (Persson ve Tabellini; 2004: 85) ve çatışan çıkarları kamu politikası şeklinde bütünleştirirler. Bu anlamda temsili demokraside kamu politikası oluşturma süreci, yani yasama eylemi, siyasal sistemin değerlerini koruyucu bir araçtan ziyade sistem üyelerini bütünleştirici ve destek sağlayıcı bir araç (Mitchell; 1985:117) işlevi görmektedir.

Günümüzde temsili demokraside yasama meclislerinin, klasik egemenlik anlayışından ayrılarak yürütme organının etkisine girdiği yönünde eleştiriler vardır. Bu eleştirilerin odak noktasını siyasi parti sistemi teşkil etmektedir. Siyasi parti sistemi, yasamanın etkinliğinin

derecesini belirlemede temel rolü üstlenmektedir. Siyasi partilerinin kamu politikası sürecindeki rolü değerlendirildiğinde; güçlü grup kaynaşması olan iki partili sistem, genellikle yasamanın etkinliğini hafifleten bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sistemde uzlaşma ve müzakere yöntemlerine en az başvurulurken, yasamanın karşı çıkma olasılığı da düşük bir oranda kalmaktadır. Zayıf iki partili veya daha fazla partili sistemlerde, bütçeleme ve politika oluşturma sürecinde yasamanın rolü etkinleşmektedir. Zira bu sistemde yasamanın desteğine ihtiyaç olduğundan uzlaşma ve müzakere yöntemleri ön plana çıkmaktadır (Posner and Park; 2007:4).

1.3.3. Kamu Politikasına Kaynak Tahsisi: Bütçe Süreci

Temsili demokrasilerde devletin vergilendirme kapasitesi güçlenip meşrulaşırken, bu idari ve mali güçle birlikte tek biçimli bir ulusal yönetim mekanizması oluşturulması sonucu modern temsili demokratik rejimler, sağlık ve eğitim alanında ülke sathına yayılan sistemler geliştirmiştir. Devletin üstlendiği bu yeni fonksiyonlara kaynak tahsisi ise, özel ekonominin aksine, piyasa sürecinde değil, siyasal bir karar alma sisteminde (Musgrave vd.;1989:87), yani bütçe sürecinde belirlenmektedir. Bu nedenle temsili demokraside siyasal mücadele, devletin üstlendiği kamusal amaçlara ayrılacak kaynakların niceliği ve maliyetlerin paylaştırılması süreci olan bütçe üzerinde yoğunlaşmıştır.

Günümüzde devlet bütçesi bir dizi kurallar ve açıklamaları kapsayan politik belge olarak kabul görmektedir. Bütçe kural, usul ve esaslardan oluşan bir süreç olarak hazırlanışından onaylanışına, uygulanmasından denetimine kadar her aşaması anayasal veya yasal düzenlemelere konu olmuştur. Yasama ile yürütme arasındaki anayasal sorumluluk bölüşümü, bütçe sürecindeki yasama ve yürütmenin rolünü belirlemektedir (Posner and Park;2007:4).

Tarihsel acıdan bakıldığında bütçeler, başta krallar olmak üzere yürütme organının mutlak yetkisini sınırlandırmaya yönelik sosyal ve siyasal eylemlerin sonucu bugünkü siyasi niteliğini kazanmıştır. Bu çerçevede bütçeler, 18 inci yüzyıldan sonra, Batı ülkelerinde demokrasinin kurumsallaşmasına paralel olarak gelişerek derinlik kazanmıştır (Şener;2007: 5-13). Yaklaşık yüzyıllık bir geçmişe sahip modern bütçeler, esasında, gelişen burjuvazinin tek yetkili hükümdarın vergi koyma yetkisinin sınırlandırılması mücadelesinin bir sonucudur. Bu anlamıyla kapitalist devlet oluşumuyla paralel bir gelişme içinde olmuştur. Temsili demokraside bütçe süreci, farklı sosyal grupların karar alma sürecinden dışlanması/süreçte yer alması şeklinde görünen eşitsiz güç ilişkilerinin yaşandığı bir platform olarak gelişmiştir. Bu platform içinde; ekonomik yapı ve siyasal süreç birlikte hareket ederek ve karşılıklı etkileşimle, vergi yükünün paylaşımı, kamu harcamalarının büyüklüğü ve niteliği piyasa kanunları

tarafından değil, toplumsal sınıflar ve çıkar grupları arasındaki mücadeleler sonucu (O'Connor;1973:2) belirlenmektedir.

Günümüzde temsili demokrasinin dayandığı kapitalizm, bir ekonomi politik olarak karakterize edildiği zaman, kaynak tahsis sürecinin birbiri ile çatışan iki prensip yada rejim tarafından yönetilmektedir. Bu prensiplerden birincisi marginal üretime göre faaliyet yürütmek, yani ekonomik birimlerin piyasada serbestçe oynaması, diğeri ise sosyal ihtiyaçların demokratik siyasetin kolektif tercihlerine göre belirlenmesidir (Streeck; 2011: 7). Bu süreç demokratikse, tüm çıkarların potansiyel olarak harekete geçirilebilir olmasını, hiçbir grubun rakip çıkarları saf dışı bırakacak tarzda bir kaynak denetimi yapamamasını ve devletin kurumlarının açık, tarafsız ve parçalı olmasını (Pierson;2000:118) gerekli kılmaktadır.

Kaynak tahsisi sürecinde, siyasi güce sahip olan siyasal iktidarların izledikleri ekonomik politikaları, bugünkü refah seviyesi ile gelecekteki refah seviyesi arasındaki tercihi içermektedir. Bu açıdan bakıldığında ekonomi-siyaset ilişkisi önem kazanmaktadır (Telatar;1998:38). Siyaset ve ekonomi arasındaki ilişkiyi güçlendiren önemli unsurlardan biri, politika tercihi yapma ve karar alma işlemi olan bütçe sürecidir. Bu süreçte belirli amaçlara ulaşmayı mümkün kılan değişik araçlar vardır ve iktisatçı, aynı zamanda politikacı, bu amaçlar ve araçlar arası seçim yapmak zorundadır. Fakat hem amaçlar hem de araçlar arası tercih yapılmasında önemli sorunlardan birisi kıt kaynaklar, diğeri de bireylerin amaçlar ve araçlar arasında değişik tercihlere sahip olmasıdır. Amaç ve araç seçimini önemli kılan temel neden, her amacın ve aracın toplumsal bir maliyetinin olmasıdır. Bu nedenle kaynak tahsis süreci olan bütçe, siyaset–ekonomi etkileşiminin yaşandığı bir temel platform olma özelliğine sahiptir.

1.3.4. Kamusal Karar Almanın Demokratik Meşruiyeti ve Hesap Verebilirlik

1.3.4.1. Temsili Demokraside Meşruiyetin Önemi ve İşlevi

Siyasal iktidara sahip olanlar sürekli olarak halkı, emretme ve yönetme "gücüne" sahip olmak yanında, emretme ve yönetme "hakkına" da sahip olduklarını inandırmaya yönelik çaba içindedirler. Siyasal iktidarın meşruluğu kavramını, siyasal iktidarın bir hakka dayandığı fikri doğurmuştur (Kapani;1997: 67). Temsili demokraside siyasal iktidarın, örgütlenmiş toplumun/ülkenin tüm alanlarında etkili olan bir yapıya ve "cebir tekeli"ne dayanarak (Erdoğan;2010:328) siyaset yürütmesi, yani bağlayıcı karar alma ve bu kararların toplum nezdinde kabul görmesi için demokratik meşruiyete sahip olması gerekir (Yılmaz ve Biçer;2014:164). Ancak, devlet aygıtının meşruluğu, sadece zora dayanan bir otorite olarak devletin kanun, kararname şeklinde somutlaşan düzenleyici işlemleri aracılığıyla değil, aynı

zamanda, toplumsal bellekte ortak çıkar duygusuna yoğunlaşan devletin güvenlik sağlama fonksiyonunun yurttaşlar nezdinde onay görmesiyle önem kazanmaktadır.

Temsili demokratik siyasal sistemde, kamu gücünü kullanmanın meşruiyetini sağlamak için demokratik yetkilendirme ve bu yetkinin siyasal olarak denetimi de doğal olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle, temsili demokraside, sadece seçilmiş temsilcilerden oluşan kurum/parlamento kamu politikalarının onaylanmasında tek üst otoriteye sahiptir. Bu anlamda temsili demokrasinin özünü, halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşan parlamentonun varlığı teşkil etmektedir. Tek tek tüm halkın ortak iradesini yansıtan parlamento, bu nedenle de yasa yapma gücünü elinde bulundurmaktadır. Kamu gücünün tek meşru kaynağı olarak parlamento, devlet organlarının kullandığı yetkinin de kaynağını teşkil etmektedir (Yılmaz ve Biçer;2014:163). Bu yapıda parlamento, demokratik meşruiyetin kaynağını temsil etmektedir.

Temsili liberal demokraside kapitalist devlet, meşrulaştırma sürecinde önemli bir rol oynamaktadır. Kapitalist devlet, daha maliyetli olduğu için, bağlılığı sağlamak amacıyla güç kullanımı seçmek yerine, meşruiyetini sağlamak için yurttaşların "rıza" sının alınmasına yönelik bir ortam oluşturmaktadır (Rowley;2002:89-90). Toplumsal rızanın oluşturulma sürecinde burjuvazi, kendi dar sınıf çıkarlarını aşarak, alt ve orta sınıflara bazı ekonomik ödünler vermek yoluyla, kendi uzun vadeli çıkarlarıyla onların kısmi çıkarlarını, "ulusal çıkar" ya da "kamu yararı" kavramına eklemleyerek belirli bir "toplumsal uzlaşma" görünümü altında, esasında kendi çıkarlarını topluma benimsetme (Ataay;2013:12) ve bu çıkarların toplum nezdinde meşruiyetinin sağlaması rolü üstlenmektedir. Kapitalist toplumda bu meşruiyetin temelleri, bizzat devletin kendisi ile eğitim kurumları, partiler, şirketler, dini gruplar ve medya gibi devlet dışı aktörlerin birlikte yürüttükleri sürekli bir meşrulaştırma süreci sonucu oluşturulmaktadır (Miliband;1989). Bu nedenle kapitalist devlette meşruiyet, var olan siyasal kurumlara olan inancı doğuran ve sürdüren bir siyasal sistem kapasitesi (Lipset;1959:86) işlevi görmekte ve modern kapitalist devlette demokrasi, bir meşruluk temeli oluşturulması açısından zorunlu (Köker;2006: 199) bir yönetim biçimi olarak önem kazanmaktadır.

1.3.4.2. Hesap Verebilirlik: Asil-Vekil İlişkisi

Temsili demokrasilerde siyasi iktidarın halkın siyasi tercihinin, yani rızasının bir sonucu olarak halkı yönetmesi ve halka karşı sorumlu olması "demokratik hesap verme" olarak nitelendirilmektedir (White ve Worth;1992:7). "Demokratik hesap verme" devlet gücünü kullanarak kamusal kararlar alıp uygulayanların, bir şekilde rıza sahiplerine hesap vermelerini zorunlu kılmaktadır. Bu anlamda rıza ve hesap verme, demokratik siyasal rejimin iki ana eksenini teşkil etmektedir (Şaylan;2008:192). Temsili demokrasinin bir yetki devri sistemi

olmasından dolayı demokratik hesap verebilirliğin sağlanması, temsili demokrasi için en temel kurumsal var oluştur.

Temsili demokraside halk egemenliği, vatandaşlardan, her bir politikacı ile siyasi partilere devredilmektedir. Bu yönetim modeli, dünyada, yetki devri ve demokratik hesap verebilirliği kurumsallaştıran en bilinen yol (Wolfgang;2003:3-4) olarak 1215 Magna Carta'dan günümüze kadar bir gelişim göstermiştir. Bu gelişim sürecinde, temsili demokratik rejimlerde, parlamentolar, kendilerinin temsil, yasama ve denetim sorumluluğu ile bütünleşmiş hesap sorma fonksiyonu yerine getirmektedir.

Tarihsel olarak parlamentoların hesap sorma fonksiyonu, egemenliği kullanma yetkisinin parlamentoya geçmesi ile gündeme gelmiştir. Bu dönüşüm süreci İngiltere'de gelişerek dünyaya yayılmıştır. İngiltere'de parlamenter yapıdaki kurumlara benzer gelişmenin ilk örneği 1376 tarihinde görülmüş ve bu tarihten sonra, Avam Kamarası, bir bakan veya kralın yüksek memurunu görevini yaparken işlediği bir suçtan dolayı Lordlar Lamarasında yargılatma gücüne sahip olmuştur. Cezai olan bu sorumluluğun siyasi sorumluluğa dönüşmesi yaklaşık üç yüz yıl sürmüştür (Duverger;1986:73). "Kral yanlış yapmaz" (the king can do no wrong) şeklindeki tarihsel ilke nedeniyle İngiltere'de, yürütme yetkisi, kral adına hareket eden ve parlamentoya karşı sorumlu olan bakanlar (Eroğul;2005:46) tarafından kullanılmaya başlanmıştır.

Bakanların kişisel sorumluluğundan kabinenin kolektif sorumluluğuna geçiş ise 1714 yılından sonra olmuştur. İngilizce bilmeyen Alman kökenli I. George'nun tahta çıkmasından sonra, parlamento müzakerelerini takip edememesi nedeniyle bakanlar kurulunun önemi artmış ve bakanlar kurulu yürütme organının genel siyasetinden sorumlu tutulmaya başlanmıştır (Duverger;1986:74). Fransa'da ise bakanların hesap verme sorumluluğu ilk defa 1792 tarihinde uygulanmıştır. Daha sonra, yürütme organının hesap verebilirliği 19 uncu yüzyıl süresinde diğer Avrupa ülkelerine yayılmıştır (Wolfgang;2003:8). Günümüzde demokratik hesap verebilirlik olarak kavramlaştırılan hesap verebilirlik asil – vekil modeli (principal-agent) çerçevesinde ele alınmaktadır.

Sözleşme teorisine dayanan asil – vekil modelinin (Harfst vd. 2003:3) en az iki uygulaması vardır. Birincisinde, vatandaşlar seçilmişler karşısında asil durumunda olurken seçilmiş siyasetçiler vekil olmaktadır. İkincisi ise yasama organı ile yürütme organının kurumları arasındaki asil-vekil ilişkisidir (Ferejohn; 1999:133-134). Temsili demokraside vatandaşla politikacı arasındaki yetki devri, temsili demokraside temel demokratik bir kurum olan seçimler aracılığı ile gerçekleşmektedir (Wolfgang; 2003:19). Anayasal ve yasal sınırlar içinde, bu süreçte seçmenler, politikacılara kamu politikası oluşturmaları konusunda, aslen kendilerine ait olan egemenliği/otoriteyi kullanma yetkisini devretmektedirler. Bu yetkiye alan

temsilciler/siyasetçiler (vekiller), kendilerine ait bir yetkiyi kullanmadıkları için, doğal olarak bu yetkiyi veren yurttaşlara (asillere) karşı sorumluluk taşımaları gerekmektedir. Temsil edilenlerle (asil) temsilciler arasında (vekil) bir "hesap sorma/hesap verme" ilişkisi biçiminde (Yılmaz ve Biçer;2014:165) kendini gösteren bu sorumluluk, bir siyasal denetim yolu olarak kurumsallaşmıştır. Bu siyasal denetim işlevinin odak noktasını ise "siyasi sorumluluk" oluşturmaktadır (Erdoğan; 2010:335).

Temsili demokraside vekillerin, asillere karşı siyasi sorumluluğu siyasal seçim sürecinde ortaya çıkmakta ve hüküm ifade etmektedir. Seçmenler, asil olarak, birçok yarışmacı arasından vekilleri seçerler; seçmenler, vekillerin seçim esnasında ortaya koydukları siyasi programlarındaki vaatlerine uymalarını beklerler ve vekiller siyasi olarak seçmenlere karşı sorumlu olurlar. Seçmenler, bir sonraki seçimlerde, vekillerin geçmiş performanslarını değerlendirerek oy kullanmaktadırlar (Maravall; 1999:155). Ancak bu yetki devrinde, asil ve vekil ilişkisinde iki temel sorun alanı mevcuttur. Birincisi, asilin yanlış seçimde bulunarak (adverse selection) sorunlarını çözme yeteneğine sahip olmayan bir vekile yetki devretmesi. İkincisi, seçilen vekilin dürüst ve çalışkan (moral hazard) olmaması durumudur (Wolfgang;2003:23).

İdeal asil-vekil ilişkisinden beklenen, vekillerin yürüttükleri politika tercihlerinden dolayı seçimler esnasında asillere siyasal hesap vermeleridir. Ancak, uygulamada bu hesap verme beklendiği gibi gerçekleşmemektedir. Söz konusu asil-vekil ilişkisinde temel sorun alanı asilin, vekili yaptıklarından dolayı izleyip mükafatlandıracak veya cezalandıracak mekanizmalara sahip olmamasıdır (Ferejohn; 1999:134). Bu nedenle seçmen-politikacı ilişkisi de tam olarak yerine getirilmemiş sözleşme (incomplete contract) olarak tanımlanmaktadır (Persson ve Tabellini;2000a:3-4). Bu durumun ortaya çıkmasının temel nedeni ise taraflar arasındaki asimetrik bilgi (asymmetric information) dağılımının bulunmasıdır. Çünkü teknik bir yapıya dönüşen kamusal karar alma sürecinde yurttaşların kapasitesi, bütün bilgiye ulaşabilme ve bu bilgiyi değerlendirebilme noktasında yetersiz kalmaktadır.

Seçmen-politikacı arasındaki asimetrik ilişkinin önlenmesinde, siyasi temsilcilerinin gerçekleştirdikleri yasama ve yürütme faaliyetleri ile ilgili eylem ve tercihlerini tam bir şeffaflıkla kamu alanına yansıtmaları önem kazanmaktadır. Bu açıdan, "hesap verilebilirlik" yurttaşların doğru bilgilenmesi açısından vazgeçilmez bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır (Şaylan; 2008:230). Ancak anayasalarda çizilen bu kurumsal düzen, hesap verebilirlik ile temsil arasında bir fayda ikilemine (trade-off) neden olabilmektir. Anayasalar siyasal sorumluluklara açıklık getirerek hükümetlerin hesap verebilirliğini güçlendirirken, aynı zamanda siyasal grupların, hesap verme noktasındaki siyasi karar alıcılar üzerindeki etkilerini de artırmaktadır

(Persson ve Tabellini;2004:76). Ayrıca, parlamenter demokraside hesap verebilirlik mekanizmasının işlerliği, temsili demokrasinin kurumlarının etkinliği ve güven oyu mekanizmasının işlerliğine (Laver vd.; 1999:281) seçmenlerin güven duymasına bağlıdır.

1.3.5. Demokratik Meşruiyetin Sağlanması Noktasında Temsili Demokrasi Krizi

Günümüzde piyasanın mükemmel işlemesi için gereken tam bilgi sahibi tüketici, tam rekabet, fiyatların esnek olması, dışsallığın olmadığı şartlar gibi bir takım öngörülere sahip (Musgrave vd.;1989:99) temsili liberal demokrasi teorisinin ciddi bir ontolojik krizle karşı karşıya kaldığını ileri süren görüş ve tartışmalar, toplum ve siyaset bilimcileri tarafından, en azından yadırganmamaktadır (Şaylan; 2008:441).

Temsili demokrasinin kurumsal yapısının işleyişi ile ilgili ilk eleştiriler 20 inci yüzyılın ilk çeyreğinde gündeme gelmeye başlamıştır. Bu konuda en dikkate değer yazarlardan birisi Alman siyaset bilimci Carl Schmitt'tir. Carl Schmitt'in 20 inci yüzyılın başlarında geliştirdiği ve günümüzde de geçerli olan "parlamenter demokrasi krizi" üzerine yaptığı eleştirinin temel noktasını, modern kitle demokrasisinin gelişimi sonucunda, kamusal tartışmanın (müzakerenin) boş bir formaliteye dönüştüğü yönündeki (Schmitt;1996:21) görüşleri teşkil etmektedir. Aynı doğrultuda J. Schumpeter "Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi" isimli ünlü eserinde, klasik demokrasi modelinin sunduğu biçimdeki halk egemenliğinin, kitlesel demokrasinin gelişimiyle birlikte yetersiz kaldığını ileri sürmüştür. Jürgen Habermas ise "Meşrulaştırma Krizi" (Legitimation Crisis,1973) adlı eserinde, kapitalist toplumlarda sadece halkın rızasını kazanarak siyasi istikrarı temin etmeyi zorlaştıran bir dizi kriz eğilimleri olduğunu belirterek kriz eğiliminin merkezinde, bir tarafında kapitalist birikim mantığı, diğer tarafında ise demokratik siyasetin serbest bıraktığı halk baskısı arasındaki çekişmeler ve çatışmalar bulunduğunu (Heywood; 2012:280) belirtmiştir. Temsili demokrasi teorisi üzerine yapılan bu eleştirilerin temel noktası, temsili demokrasinin "meşruiyeti" sağlama fonksiyonu üzerine yoğunlaşmaktadır.

Günümüzde, çağdaş demokratik gelişim içinde, temsili demokrasinin dayandığı güçler ayrılığı kuramına dayanan kurumlar arasındaki denge, yasama ve yürütme güçleri arasındaki ayrımın yumuşaması nedeniyle yürütme organı lehine bozulmuştur (Çağan;1980: 134). Friedrich A. Hayek "Hukuk, Yasama ve Özgürlük" adlı eserinde temsili demokrasinin işleyişindeki bu eğilimin, yani yürütmenin yasama görevini giderek artan şekilde ele geçirmesiyle "kuvvetler ayrılığı ilkesini" tehdit ettiğini ileri sürmektedir. Hayek söz konusu ünlü eserinde bu durumu; "*Gerçekte, temsil meclisinin bir kararıyla hükümetin özgül eylemlerinin onaylanması kanun olarak adlandırılıyorsa da bu tarz, yasama kavramının kuvvetler ayrılığı teorisinde kullanıldığı anlamında yasama olarak nitelendirilemez. Yasama*

meclisleri, artık, genel kurallar koymak yerine, genelde hükümetin ihtiyaçlarına yönelik kurallar koyma eğilimdedir. Bu şekildeki yasama faaliyetleri giderek hükümet mekanizmasının takdir yetkilerini artırmaya temayül edecek ve hükümet üzerine sınırlamalar koymak yerine, onun belirli hedeflerinin elde edilmesine yardımcı bir alet haline gelecektir." şeklinde vurgulamaktadır. Hayek, temsili demokrasinin işleyişindeki söz konusu açmazı; " *hükümetin demokratik denetimi ideali ile hükümetin hukukla sınırlandırılması ideali, aynı temsili organının eline, hem kural yapma yetkisini hem de icrai yetkiyi vermek suretiyle kesinlikle başarılamayacak olan iki farklı idealdir.*" (Hayek;1997:39-41) şeklinde ifade etmektedir.

Temsili demokrasiye yönelik olarak yapılan söz konusu eleştirilerin odak noktasını, temsili demokrasi içinde demokrasinin, siyasal seçkinler, profesyonel politikacılar ve bürokratlardan oluşan oldukça dar bir kapsamda gerçekleştirildiği yönündeki eleştiri teşkil etmektedir (Yılmaz ve Biçer;2014:156). Vatandaşların giderek etkisizleştiği noktada, bu sınırlı yapı içinde, değişik toplumsal grupların/örgütlerin önem kazandığı ileri sürülmektedir. Özellikle halk iradesinin yerini, profesyonelleşen parti yapıları ile devlet bürokrasisinin aldığı konusu vurgulanmaktadır (Yılmaz ve Biçer;2014:156). Bu kapsamda, siyaset ile seçmenler arasında aracılık yapan halk partilerinin çöküşü ve onların yerini kitle iletişim araçlarının tek yönlü iletişiminin alması ve ulusüstü elit ideolojilerin yükselişine dayalı olarak icracı elitlerin kültürel açıdan, giderek ulusal bağlamlardan kopması da (Hillebrand;2010:8) sayılmaktadır. Bunun yanında, 20 inci yüzyıl son on yılında hegemonik ve evrensel bir ideoloji olarak kapitalizm ve demokrasinin hem eski sosyalist ülkelerde hem de otoriter rejimlerle yönetilen üçüncü dünya ülkelerinde geçerli hâle gelmesi, temsili liberal demokrasinin işlerliği ve işlevselliği açısından, ciddi ve giderek derinleşen bir paradoksun varlığını ortaya çıkarmıştır (Şaylan;2008:22-23).

Batı demokrasilerinde, bir yandan yüzde 90 civarındaki yurttaşların ezici bir çoğunluğunun demokratik rejimi onaylarken, bir yandan da politikacılara duyulan güven azalmakta, oy verme oranları düşmekte, siyasal partilere olan ilginin azaldığı (Ataay ve Kalfa;2012:309) gözlemlenmektedir. Temsili demokraside seçime katılımın önemi, seçimin salt yöneticilerin belirlenmesi şeklinde basit bir tercih sistemi olmaktan öte, devlet düzeninin meşruluğunun sağlanmasındaki rolünden (Köker; 2006:200) kaynaklanmaktadır. Batı demokrasilerinde, liberal toplumun meşrulaştırıcı geleneksel/neoklasik teorisinin yetersiz hâle geldiği gözlemlenmektedir.

1990'lardan sonra hızla gelişen küreselleşmeyle birlikte bireylerin geleceğini ve yaşamlarını ilgilendiren bir çok karar, çoğunlukla ulusal sınırlar dışında, Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF), İktisadi İşbirliği ve Gelişme

Teşkilatı (OECD) gibi uluslararası ve Avrupa Birliği (AB), Kuzey Amerika Ülkeleri Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA) gibi ulusüstü kurumlar tarafından alınmaya başlamıştır. Ancak bu kararlardan etkilenen vatandaşların söz konusu kararları alan kurumların yöneticilerini oylarıyla seçmelerine yönelik bir mekanizma bulunmamaktadır. Bu durum mekânsal temsilin sınırlılığı problemini ortaya çıkarmakta ve temsili demokrasinin meşruiyetinin temellendirilmesini zorlaştırmaktadır (Ergin;2003:5). Söz konusu uluslararası finans kuruluşlarının katılım olanaklarının ve demokratik denetim mekanizmalarının sınırlılığı "teknokrasi" eğilimini arttırarak demokrasiyi sınırlayan bir etki yaratmakta ve demokratik haklarda gerilemeye yol açmaktadır. Bu durum, Avrupa Merkez Bankası, NAFTA, WTO gibi örgütlenmelerin, demokratik seçimlerle kurulan parlamentoların ve hükümetlerin gücünü sınırlayan, demokratik temsil yeteneğinden ve denetimden yoksun, teknokratik bir yönetim düzeneği oluşturmasına neden olmaktadır (Ataay ve Kalfa;2012:310-311).

Demokratik açıdan meşruiyete sahip olmayan uluslararası/ulusüstü kuruluşların ulusal yönetime esas aktörler şeklinde katılmaları, temsili demokrasinin temeli olan demokratik meşruiyeti tartışmalı hâle getirmiştir. Jürgen Habermas'a göre bu durumun, kapitalist ekonominin çelişkilerinin, kaçınılmaz olarak tüm demokratik devleti tehlikeye sokacak olan ciddi bir meşruiyet krizini doğuracak bir ekonomik krize sebebi olacağını iddia etmektedir. Habermas, kapitalizmin bu kaçınılmaz krizlerinin demokratik devlet krizine dönüşüp dönüşmeyeceğinin, çatışma halindeki kapitalizm ile yurttaşların ekonomik ve sosyal refah taleplerinin bağdaştırılması kapasitesine bağlı olduğunu, ancak kapitalist demokratik devletin bu kapasiteye sahip olmadığını savunmakta ve devlet aygıtının bunu idare edemediği takdirde kriz döngüsünün sürerek tüm demokratik "idari-siyasi sistemin" meşruiyet krizine dönüşmesine yol açacağını (Merkel;2012:10) ileri sürmektedir.

Küreselleşme ile birlikte siyasetin etkinliğini azaltan ve neoliberal olarak adlandırılan politikaların önem kazanması sonucu; siyasal iktidarı kullanarak topluma yada belli toplumsal gruplara bazı olanaklar sunmak, kısaca yeniden bölüşüm politikaları izlemek anlamına gelen "popülizm" sözcüğüyle tanımlanan siyaset yada muhalefet yapma biçimini, neoliberal söylem çerçevesinde kapsamlı bir eleştiriyle maruz bırakmıştır. Bu günkü hegemonik söylemde popülizmin, bir bozulmuşluğu ve irrasyonalizmi ifade edecek bir anlamda kullanılır (Şaylan; 2008:455-456) hâle gelinmesi; refah devletinin pazara, ekonomiye müdahale ve yeniden bölüştürücü politikalar izlenmesini, bireysel özgürlükler üzerinden gayri meşru sayılmasını, temsili demokrasinin temel unsurlarının yeniden sorgulanması ve yorumlanmasını kaçınılmaz kılmaktadır (Şaylan;2008:414).

Sonuç olarak temsili demokrasinin desteklenmesi ve güçlendirilmesinde; ekonomik gelişmişlik düzeyi, toplumun eğitim düzeyi, toplumsal zenginliğinin düzenli bir şekilde artması gibi temel şartların yanında, siyasal sistemin etkililiği ile meşruiyetinin de önemli olduğu görülmektedir. Siyasal sistemin etkililiği etkili bir bürokrasi ve karar verme mekanizması ile değerlendirilirken toplumun var olan siyasal kurumlara inancının devam etmesini sağlamak siyasal sistemin meşruiyetini güçlendiren (Lipset;1959: 86) temel bir unsur olarak önem kazanmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

MALİYE POLİTİKASININ SİYASAL VE KURUMSAL ÇERÇEVESİ

Bu bölümde; maliye politikasının konusu ve amacı genel çerçevesi ile incelendikten sonra, maliye politikasının oluşturulması süreci siyasal ve kurumsal açıdan ele alınacaktır. Maliye politikasının oluşturulma süreci, ayrıca, bütçe hakkı bağlamında temsili demokrasinin temel kurumsal işleyişi içerisinde değerlendirilecektir. Son olarak, günümüzde maliye politikası alanındaki temel tartışma alanları, maliye politikasının finansmanı sorunu/sonuçları ekseninde ele alınacak ve maliye politikasının sınırlanma eğilimi değerlendirilecektir.

2.1. MALİYE POLİTİKASININ MAKROEKONOMİ POLİTİKASI İÇİNDE İŞLEVİ

2.1.1. Maliye Politikasının Kapsamı, Amaçları ve Araçları

Ekonomi politikasının üçüncü bileşeni olan (Pınar:2006;31) maliye politikası, dar anlamda, Keynes doktrini üzerinde şekillenen ve devletin bütçe aracılığıyla yaptığı kamu harcamalarındaki artışın (özellikle yatırım harcaması) GSYH ve toplam istihdam üzerindeki artış yönlü etkisini kapsamaktadır. Devletin bütçe kanalıyla vergi ve harcama araçlar ile kamu iktisadi teşebbüsleri ile birlikte giriştiği ekonomik faaliyetler ise geniş anlamda maliye politikasının kapsamı içine girmektedir (Pınar vd.; 2013:3). Maliye politikasının kapsamı, bu politikanın uygulanacağı devlet yapısına göre genişlemekte veya daralmaktadır. Maliye politikasının kapsamı, büyük ölçüde devletin görevleri ile örtüşse de, amaçları yönünden çok daha geniş sahayı kapsamakta ve daha çok politik kararlarla belirlenmektedir (Haller;1990:169).

Fonksiyonel maliye politikası yaklaşımı çerçevesinde yapılanan sosyal refah devletinin, 20 inci yüzyılın ikinci yarısından sonra mali ve sosyal alandaki etkinliğinin artmasına paralel olarak maliye politikasının da kapsamı genişlemiştir. Maliye politikasının kapsamı; 20 inci yüzyılda, genel oy hakkının yaygınlaşması sonucu birçok ülkede seçmenlerin baskısıyla demokratik hükümetler, ekonomiye müdahale alanını genişleterek sosyal ve yeniden dağıtım fonksiyonlarını da üstenmişlerdir (Tanzi; 2008:9). Bu genişleme çerçevesinde maliye politikası, kaynakların etkin dağıtımı (allocation), gelirin yeniden dağıtımı (redistribution) ve istikrarın sağlanması ve korunması (stabilization) fonksiyonlarını yürütmeye yönelik temel politikaları kapsar hâle gelmiştir.

Neoklasik iktisadın devletin ekonomiye müdahalesinin gerekçesi olan tam rekabetin olmaması, kamu malları, dışsallıklar, ekonomik istikrarı sağlamak ve gelirin yeniden dağıtılması olarak tanımlanan piyasa aksaklıkları ile mücadele, maliye politikasını, kamu ekonomisinin mali idaresi hâline getirmiş, kamu maliyesini ekonomik ve sosyal hayatla bütünleştirmiştir. Maliye politikasının bu çerçevesi (konusu), uluslararası bütünleşme hareketleri ve küreselleşme nedeniyle diğer ülkelerin maliye politikaları ile uyumlaştırma zorunluluğundan dolayı genişlemiştir. Maliye politikasının kapsamında meydana gelen bu gelişme ve değişmeler, maliye politikasının konusunu genişletmiştir. Kamu harcamalarının karşılığının bulunması, kamu yükümlülüklerinin vatandaşlar arasında adil bir şekilde dağıtılması sorunları yanında, kamu ekonomisinin mali idaresi, kamu ekonomisinin ulusal ekonomi ile bütünleştirilmesi konuları ile uğraşan (Türk;2009:15) maliye politikasının amaçları, tam istihdam, tatminkar bir büyüme hızı, enflasyonla mücadele, uluslararası rekabetin sağlanması, ödemeler dengesinin açık vermemesi ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesi olarak sıralanan (Shaw; 1975:14) geleneksel makroekonomik politika amaçları ile paralellik göstermektedir. Ayrıca bu amaçlara, Heinz Haller, kişisel özgürlüğün sağlanması, refahın maksimizasyonu ve iktisadi açıdan adalet amaçlarını da (Haller;1990:177) eklemektedir.

Heinz Haller geniş anlamda maliye politikasının amaçlarını mali, özgürlük, refah ve adalet olmak üzere dört gruba ayırmaktadır. Bunlar:

- ✓ Mali amaç, tespit edilmiş devlet fonksiyonlarının gerçekleştirilmesi için gerekli mali kaynakların yeterli oranda ve en az masrafla sağlanması ve bu kaynakları en optimal şekilde kullanılması,
- ✓ Özgürlük amacı, kişilerin, kendi özgür iradeleri ile piyasa ekonomisinde kazanılan paradan, devlet ihtiyaçları için, kendi özgür iradeleri ile vazgeçmeleri, kişinin kamu harcama kararlarının alındığı siyasal karar sürecine katılımının sağlanması,
- ✓ Refah amacı, devlet faaliyetlerinin halk için mümkün mertebe en yüksek seviyede mal ve hizmet temin etmeye yönelmesi,
- ✓ Adalet amacı, refahın toplumu oluşturan bireyler arasında adil dağılımının sağlanması,

olarak (Haller;1990:177-187) tanımlanmaktadır.

Günümüzde maliye politikasının temel amaçlarının; gelir dağılımında adaletin sağlanması, ödemeler dengesinde açıkların kapatılması, tam istihdam, fiyat istikrarı ve ekonomik kalkınmanın sağlanması olduğu genel kabul görmektedir. Kapitalist ekonomide

maliye politikasının en temel hedefi, kamu ve özel kesimin kaynak harcamalarını dengelemektir. Tam istihdam politikası hedefi ise maliye politikası ile desteklenecek bir tali amaç olarak gözükmekte, ancak bu hedef, piyasa ekonomisi yolu ile sağlanamadığı takdirde maliye politikasının öncelikli amacı haline gelmektedir (Haller;1990:175).

Maliye politikası, yukarıda belirtilen amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak:

(1) Ekonomiyi canlandırmaya veya istikrar sağlamaya yönelik vergi ve harcama politikaları,

(2) Ekonomideki likiditeyi ayarlamaya yönelik olarak uygulanan borçlanma politikası;

(4) Ekonomiyi canlandırmaya veya istikrar sağlamaya yönelik olarak uygulanabilecek teşvik ve dış ticaret politikası,

şeklinde alt politika (Eğilmez;2012) araçlarını kullanmaktadır.

2.1.2. Maliye Politikası Uygulamasında Yaklaşımlar/Yöntemler

Geleneksel yapı içinde maliye politikasının amaçlarına ulaşmak için uygulamada bazı mali yaklaşımlar (yöntemler) söz konusudur. Uygulanan maliye politikası yaklaşımları, ülkelerin siyasal tercihleri, ekonomik gelişmişlik düzeyi, ulaşmak istedikleri hedeflere, zamana ve iktidar partisinin politika tercihlerine göre değişmektedir. Maliye politikası uygulamasında ortaya çıkan bu farklılıkların temel noktasını devlet müdahalesi olup olmaması ve bu müdahalenin boyutları teşkil etmektedir. Maliye politikasının uygulanmasında, maliye yazınında iradi maliye politikası, otomatik istikrar sağlayıcıların (otomatik stabilizatörler) kendiliğinden devreye girmesi ve formül esnekliği olmak üzere başlıca üç yöntem üzerinde durulmaktadır.

Maliye politikasının uygulanmasında ilk yöntem olan iradi maliye politikası yöntemidir. Bu yöntem Keynesyen yaklaşım ve fonksiyonel maliye anlayışının çerçevesinde temellenen modern maliye yaklaşımı olarak da adlandırılmaktadır. İradi maliye politikalarının ekonomi politikasının belirlenmesinde kullanılmasının esas gerekçesi; devletin ekonomik kalkınmayı ulusal hedeflere uygun bir şekilde ve rasyonellikle gerçekleştirebilmesine yönelik olarak ekonomik ve sosyal hayata müdahalede bulunması olarak (Türk;2009:16) belirtilmektedir. İradi maliye politikası, devlet tarafından maliye politikası araçlarının kullanılmasında öncelik, büyüklük, kapsam ve zamanlama konusunda herhangi bir sınırlamaya tabi tutulmaksızın maliye politikalarının oluşturulmasında yetkili otoritelere geniş takdir yetkisinin verilmesi anlamına gelmektedir. İradi maliye politikası uygulamasında siyasal karar alma birimleri özellikle, konjonktür dalgalanmaları ile mücadele, politika araçlarının seçimi ve ekonomik tedbirlerin

niteliği, zamanlaması ve geçerlilik süresi hususlarında geniş bir hareket alanına sahiptirler (Turhan;1986:114).

Özü itibariyle etkileri daha kısa dönemde beklenen politikalar olduğu hâlde iradi maliye politikalarının hazırlanmaları ve uygulanmaya konulmaları, anayasal ve yasal olarak belirlenmiş bir siyasal süreç gerektirdiğinden gecikmelerden kaynaklanan sorunlar ortaya çıkabilmektedir (Demir vd.;2011:30). İradi maliye politikası uygulamasından kaynaklanan sorunların çözümü için iki farklı yöntem geliştirilmiştir. Geliştirilen her iki yöntemin de ortak özelliği, bağımsız iradi kararlar yerine, önceden belirli önlemlerin saptandığı tekniklere geçmeleridir. Karar süreci, belirli bir kurala tabi tutulmaktadır. Bu nedenle, böyle bir politikaya iradi maliye politikasının aksine "kurallara bağlı maliye politikası" adı da verilmektedir. Bu politikanın iki uygulaması vardır. Bunlardan birisi, karar almada hareket sahası çok küçük ya da tamamen elimine edilmiş olan, dolayısıyla iradi kararlara hiç yer bırakmayan ve kural mekanizmasını, otomatik olarak çalıştıran otomatik istikrar sağlayıcı maliye politikası yöntemidir (Built-in Flexibility). Diğeri ise, otomatik değişme alanını belirli formüllere bağlayan ve böylece iradi maliye politikası yöntemi ile "otomatik istikrar sağlayıcılar" arasında köprü görevini gören "formül esnekliği" (Formula-Flexibility) adı verilen yöntemdir (Turhan;1986:120).

Otomatik istikrar sağlayıcı araçlara dayanan maliye politikası, "ince ayar" olarak da adlandırılan otomatik istikrar sağlayıcı araçların, mali sisteme yerleştirilmesi ile hükümetin müdahalesi olmaksızın, devresel olarak stabilizatörlerin hafifletici ve engelleyici yönde çalışmasıdır. Bu mekanizmaların başında artan tarifeli gelir vergileri ve işsizlik sigortası ödemeleri gelmektedir (Eğilmez vd.;2003:293). Otomatik istikrar sağlayıcı araçlarla yürütülen maliye politikası uygulamasında, hiçbir iradi ve yasal işleme gerek kalmadan, milli gelire bağlı olarak meydana gelen otomatik değişiklikler sonucu ekonomik dalgalanmaları hafifletici yönde etki meydana getirdiği (Demir vd.;2011:29) görülmektedir.

Son yöntem ise, kısmen iradi maliye politikasının istikrarsızlık kaynağı olduğu yönündeki eleştirilere kısmen de otomatik stabilizatörlerin yetersizliğini gidermek için önerilen ve formül esnekliğine dayanan maliye politikası uygulamasıdır. Kısmen de olsa formül esnekliği yönteminde ekonomideki gelişmeler belirleyici olmaktadır. Formül esnekliği yönteminde ekonomik verilere göre, türü ve büyüklüğü önceden saptanmış olan bir takım maliye politikası önlemleri devreye girmektedir (Demir vd.;2011:30). Formül esnekliği yöntemi, mali kararlara ilişkin göstergelerin önceden tespit edilmesi ve gelir, istihdam veya fiyatlar genel düzeyindeki değişikliklere karşı mali uygulamaların kendiliğinden uygulanması için bazı yükümlülüklerin devreye girmesi (Ulusoy;2004:167) şeklinde yürütülmektedir.

Başta formül esnekliği yöntemi olmak üzere otomatik istikrar sağlayıcı araçlara dayanan maliye politikaları genel olarak otomatikleştirilmiş olup ekonomi yönetiminin iradi olarak sürece müdahale etmesini gerektirecek herhangi bir durum söz konusu olmamaktadır. Bu nedenle, bir bakıma, otomatik istikrar sağlayıcı araçlara dayanan maliye politikalarının, önceden saptanmış belirli kurallar içinde uygulandığını söylemek mümkündür (Demir vd.;2011:30). Otomatik stabilizatörlerde ve formül esnekliği yöntemleri mali kural uygulamalarına örnek teşkil etmektedirler.

Yukarda kısaca değinilen maliye politikası yöntemleri konusunda maliye yazınında tartışmalar devam etmektedir. Bu konuda, iradi veya kurala dayalı olmak üzere iki temel eksende tartışmalar yoğunlaşmaktadır. Ancak, bu tartışmalar ne olursa olsun, sorun, sonuçları itibari ile politik bir nitelik taşımakta ve ekonomiye müdahale etme veya etmeme noktasında odaklanmaktadır (Ataç;2012:137). İradi olarak nitelenen maliye politikası uygulamasının 1970'lerde yaşanan stagflasyon olgusunu çözememesi, son otuz yıldır, özellikle 1990'lı yılların başlarında yaşanan ekonomik krizler ve sürdürülemez hale gelen kamu borç dinamiği sonucu, maliye politikasının iradi yönünün sınırlanması eğiliminin (Yani maliye politikasının kurala bağlanması olan mali kuralların.) önem kazanması sonucunu doğurmuştur.

2.1.3. Maliye Politikasının Makroekonomi Politikası İçindeki Yeri

2.1.3.1. Maliye Politikasının Diğer Ekonomi Politikası Araçlarından Farklılığı /Özelliği

Ekonomi politikası, diğer kamu politikalarında olduğu gibi, toplumun tamamına, belli bir gruba veya belli bir grup siyasetçiye fayda sağlar. Ekonomi politikası ile savunma hizmetleri ve genel sosyal sigorta sistemi gibi toplumun tamamına sağlanan faydalar yanında, tarım destekleme ve bölgesel karakterli kamu hizmetleri gibi belli bir grup vatandaşa da fayda sağlanmaktadır. Son olarak, ekonomi politikası vergisel teşvikler, yüksek maaş, özellikle gelişmekte olan demokrasilerde görülen kamu kaynaklarının belli kişilere yönlendirilmesi gibi fonksiyonlar da yüklenebilmektedir (Persson ve Tabellin;2002b:20). Bir kaynak dağıtım mekanizması olarak toplumsal yaşantının her alanında etkili olan ekonomi politikası; para politikası ile vergi politikaları, kamu bütçesi, kamu borçlanması, faiz oranları gibi mali araçları kapsayan maliye politikası yanında, tüketim ve yatırım, ücret ve fiyat değişmeleri, enflasyon, GSMH büyümesi, dış ticaret, cari işlemler dengesi ve döviz kuru gibi makroekonomik dengeleri etkileyen, gözeten ve yönlendiren makroekonomik politikaların bütününü kapsamaktadır.

Makroekonomi politikası; makroekonomik dengelerin hangi yönde ve nasıl değiştirileceğini ya da bulunduğu yerde nasıl tutulacağını ortaya koyan yaklaşımlar yanında,

kamu mali yönetimini de içine alan, bilim ve sanatın bir karışımı olarak (Eğilmez vd.;2003:360) tanımlanmaktadır. Bu çerçevede makroekonomi politikası, üretimi artırma, fiyat istikrarını sağlama ve koruma, tam istihdama ulaşma, ödemeler dengesini düzenleme, gelir ve servet dağılımını düzeltme ve etkin kaynak dağılımını sağlama yanında, ülkelerin gelişmişlik düzeyine ve seçtikleri siyasal sisteme bağlı olarak bölgesel kalkınma ve çevre koruma (Mitchell vd; 2007:192) amacıyla başta maliye ve para politikaları olmak üzere uygulanan kamu politikalarına dayanmaktadır.

Ekonomi politikası oluşturma süreci, farklı toplumsal gruplar ve dinamikler nedeniyle bünyesinde çatışma ve çekişmeleri içermektedir. Bu çatışma ve çekişmeler, çeşitli seçmen grupları, politikacılar ile seçmenler ve politikacıların kendi arasında cereyan etmektedir (Persson ve Tabellini;2002b: 17). Maliye politikası; modern devletin temel mali işlevleri olan kamusal malların sağlanmasına, tam istihdama, tahsis işlevine, ödemeler bilançosu dengesinin sağlanmasına, uygun büyüme oranına ulaşılmasına, fiyat istikrarının korunmasına, sektörel ya da makro düzeyde üretimin planlamasına yönelik işlevlerin yürütülmesinde kullanılan en önemli makroekonomi politikası aracı olması nedeniyle çatışma ve çekişmelerin en yoğun yaşandığı temel politika alanıdır. Bu nedenle demokrasilerde çatışma ve çekişmelerin en aza indirilmesi için maliye politikasını da kapsayan kamusal mali ekonomi ile ilgili kararlar, demokratik bir tarzda alınmak zorundadır (Haller;1990:181). Demokratik bir ülkede maliye politikası, zenginler ile zengin olmayanlar arasındaki bu çatışma ve çekişmenin azaltılmasında temel öneme sahiptir ve bu yönüyle toplumdaki ekonomik güçler arasında, siyasal anlamda, uzlaşmayı temsil etmektedir (Herring;1938:728).

Maliye politikası, siyasi özelliğinden dolayı, her ne kadar atanmış bürokratların uygulama ve mali denetim sürecinde rol almasına rağmen, seçilmiş temsilciler (hükümet ve parlamento) tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle maliye politikasının en önemli özelliği, siyasi karakteridir. Esasında maliye politikası, devleti teşkil eden yönetim aygıtının toplumun bir kesiminden kaynak toplayıp, diğer kesimine kaynak aktarması sürecidir. Bu süreçte, hangi kesimden ne kadar alınacağı ve hangi kesime ne kadar aktarılacağı kararı, siyasal yapı, yani seçilmiş politikacılar tarafından verilmektedir. Seçilmiş politikacılar, para politikası ve borçlanma politikası gibi teknik konuları yüksek bürokratlara bırakırken kaynak dağılımını etkileyen politikaların kontrolünü devretmek istemezler, çünkü bu tür politikaları kullanarak gelecek seçimlerde kendi seçilme ihtimallerini artırabilmektedirler. Bu durum, maliye politikasının belirlenmesinin birçok teknik konuyu içermesine rağmen, siyasetçilere bırakılmasının en temel nedenidir (Alesina vd.; 2007: 177-178).

Devlet faaliyetlerinin mali yönü, demokratik irade teşekkülü açısından, ana hatları itibarıyla parlamento tarafından belirlenmesini ve devamlı olarak denetlenmesini zorunlu kılmaktadır. Parlamento, yürütme organının sahip olacağı mali hareket sahasını sınırlamak ve gerekli kamu kaynağının hangi yoldan temin edileceğine, yani özel ekonomiden hangi miktarda ve ne şekilde kaynak aktarılacağına karar vermektedir. Mali konuların denetlenmeyen ve parlamentodan bağımsız olan bir yürütme organı tarafından düzenlenmesi, vatandaşların özel ihtiyaçlarının zaruri olan ölçünün üzerinde sınırlanması suretiyle ekonomik özgürlüklerin sınırlanmasına neden olabilir (Haller;1990:180-181).

Maliye politikası ile yapılan, kamu harcama ve gelirleri ile devlet borçlanması kullanılarak siyasi iktidarın alt yapısını oluşturan ideoloji ve gücünü veren siyasal tabanın yönlendirmesi doğrultusunda ekonomik hayata müdahale edilmesidir. Ekonomik hayata müdahalenin en önemli aracı ise bütçe politikasıdır. Bu nedenle bütçe süreci, ekonomik önceliklerden ziyade siyasi bir süreç olarak yaşanmaktadır. Kamu politikalarının eyleme dönüştürdüğü nihai metinler olan bütçe kanunları, siyasal iktidara sahip olanların, toplumun talepleri ve beklentileri doğrultusunda belirlemiş olduğu önceliklere göre parlamentoya taahhüt ettiği kamu hizmetlerini ve bunların finansmanını kapsamaktadır (Yılmaz ve Biçer;2014:162).

Bütçe kanunlarının parlamentodaki onay süreci, uzun bir tarihsel gelişim sonucunda oluşan bütçe prensipleri ile yürütme organının denetimi ve sınırlanmasında temel siyasi platform sunmaktadır. Bu süreç, mali iktisadın kamu kontrolü bakımından önemlidir (Haller;1990:440). Bütçe ilkeleri, parlamentonun kamu maliyesini etkin bir şekilde kontrol edebilmesi amacıyla geliştirilmiştir. Önceden mezuniyet (izin) ve tahsis gibi bütçe ilkeleri maliye politikasına ilişkin kararların parlamento tarafından alınmasını ve hükümete terk edilmemesini öngörmektedir. Çünkü bütçe hakkı çerçevesinde hükümetin mali faaliyeti belirli bir dönemi kapsamakta ve bu sınırlı süre içinde hükümet sınırlı bir hareket kabiliyetine (Haller;1990:441) sahip olabilmektedir.

Bütçe süreci, siyasal erki elinde bulunduran seçilmişler ile bunlara yönetme erkini kullanma yetkisi veren vatandaş arasındaki asil–vekil olarak tanımlanan ilişkileri somutlaştıran bir mekanizmadır. Bu anlamıyla bütçe, asil olan vatandaşlar adına parlamentoya bütçe ve kesinhesap denetimi yolu ile yürütmenin hesap verme sorumluluğu, etkin bir şekilde denetleme imkânı sunmaktadır. Yürütme organının hesap verme sorumluluğu, yürütmenin bütün unsurlarının (merkezi, mahalli, bağlı, ilişkili bütün idare birimleri ile) hizmet ve faaliyetlerini sürekli bir gözetim ve denetim altında bulundurmasını zorunlu kılmaktadır. Yürütme organının yasama organına karşı hesap verme sorumluluğu, temsili demokrasilerin esasını teşkil eder. Bu denetim, bütçe hakkının kullanılmasının en doğal sonucudur (Biçer ve Yılmaz;2009:63-64).

Maliye politikasının siyasi ve uygulamadan kaynaklanan teknik sınırları vardır. Temsili demokraside maliye politikasının siyasi sınırlarını siyasal sistemin dinamikleri belirlemektedir. Bu dinamiğin temel aktörü de parlamentodur. Parlamenter demokraside, parlamentonun maliye politikasını kontrolü altında tutması tabidir. Ancak, Parlamento, maliye politikasını yürütme yetkisini, parlamento kararlarının çoğunun kanun şeklinde olması ve uzun bir sürece yayılması nedeniyle, kendi içinden çıkmış bir hükümete devretmek (Haller;1990:432-439) zorundadır. Maliye politikasının uygulanmasında parlamento tarafından verilen bu yetki sınırsız değildir (Haller;1990:442). Gelişmiş demokrasilerde anayasalar bu sınırı belirlemektedir. Günümüzde temsili demokrasilerde anayasalar kesin sınırları ile kamu kesimi ve özel kesim ayrımını yapmış, kamu kesiminin genişleyebilmesini ancak yasama organının onayı ile mümkün hâle getirmiştir (Stith;1988:1345).

Maliye politikasının teknik sınırları uygulanma aşamasında meydana gelen kısıtlardır. Bunlar, zamanlama ve büyüklük gibi işlemsel bazı sorunlardır. Zamanlama sorunu (recognition lag), konjonktür dönemlerini doğru ve anında tahmin edememeden kaynaklı politika kararlarının alınmasında gecikme yaşanmasıdır (Ataç;2012:51). İradi maliye politikası yönteminin uygulanmasında konjonktürel teşhis ve tahmin olayı çeşitli sorunları içermekte ve belirli bir zaman süresine ihtiyaç göstermektedir. Maliye politikasının temel makroekonomik hedefler çerçevesinde etkin bir biçimde kullanılabilmesi için çözümlenmesi gereken öncelikli sorun, zamanında ve doğru bir tahminde bulunabilme sistemi kurulmasıdır. Zamanında ve doğru tahminde bulunabilme sisteminden elde edilecek göstergeler ile mevcut ekonomik durumun ve bundan kaynaklanan gelişme eğilimlerinin değerlendirilmesi (Turhan;1986:114) mümkün olabilecektir. Diğer bir çözümlenmesi gereken teknik sorun ise ekonomik istikrarsızlık dönemlerinde maliye politikası kapsamında uygulamaya konulacak mali araçların/ekonomik tedbirlerin türü, dozu, süresi ve zamanlaması konusunda verilecek karar ve bunun ile ilgili gecikmelerin (Turhan;1986:115) önlenmesine yönelik karar alma sistemi tasarlanmasıdır. Maliye politikası uygulamasında yaşanan bu teknik sorunlar, bazı iktisatçılar tarafından mali kural uygulaması için bir gerekçe olarak ileri sürülmektedir.

2.1.3.2. Makroekonomi Politikası Aracı Olarak Maliye Politikasına Bakış

İkinci Dünya Savaşından sonra tüm dünyada uygulama alanı bulan maliye politikası, 1970'lerin sonuna kadar para politikasına göre iktisat politikası içinde baskın bir konumda olmuştur. Bu dönemde maliye politikası, vergiler ve kamu harcamaları yoluyla ekonomiyi düzenleyen, ekonomiye yön veren en önemli makroekonomi politikası aracı haline gelmiştir (Şen ve Kaya;2015:61). Bu dönemde ekonominin yönlendirilmesinde maliye politikası üstünlük kazanmış, paranın miktar teorisi geçici olarak önemini kaybetmiştir (Shaw, 1975:23).

Bretton Woods Sistemi'nin uygulandığı dönemde maliye politikası ağırlıklı bir makroekonomik yönetim politikası (Şen ve Kaya;2015:67) olmaya devam etmiştir. Bretton Woods Döviz Sisteminin çökmesinden sonra paranın maddi temelleri ortadan kalkmış, para ve döviz piyasaları serbestleşmiştir. Artık en büyük ve güçlü merkez bankalarının bile paranın miktarını ve değerini denetleme gücü sınırlandırılmıştır (Arın;2004:575). Bu dönemde, para politikasına göre kısa vadede daha somut sonuçlar doğurması ve efektif talebi etkilemeye yönelik politikalar nedeniyle halka doğrudan etkileri olan maliye politikası, makroekonomi politikasının önemli bir aracı olmuştur.

Tarihsel olarak baktığımızda kapitalist krizlere göre konum alan maliye politikası; toplam talebi, refahın dağılımını, ekonominin mal ve hizmet üretim kapasitesini etkilemesinden dolayı ekonomi üzerinde pek çok farklı kanaldan etkili olmaktadır. Bunlardan en önemlisi kamu bütçesi ile yaratılan etkidir. Bütçe işlemleri ile toplam talep düzeyi etkilenmekte, toplam talebin etkilenmesine bağlı olarak istihdam ve fiyatlar genel düzeyi etkilenmektedir. Bunun yanında bütçe politikaları ile toplam üretimin tüketim ve sermaye malları arasındaki dağılımı ve böylece ekonomik büyüme oranı etkilenmektedir (Musgrave vd.; 1989:499). Bütçe politikaları ile üretim üzerinde yaratılan bu etki, maliye politikasını ekonomik istikrarı sağlamanın potansiyel araçlarından biri haline getirmiştir (Pınar;2006:31). Bu anlamda maliye politikası, Keynesyen yaklaşım tarafından etkili ve para politikasından daha iyi bir ekonomik istikrar aracı olarak görülmüştür (Turan;2011:25).

İktisadi yapının genel işleyişi konusunda kendisinden önceki klasik paradigmadan oldukça farklı bir yerde konumlanan Keynesyen paradigmanın, 1945'ten 1970'lerin başına kadar yüksek oranda ve kalıcı bir şekilde istihdamı ve ekonomik büyümeyi sağladığı halde, enflasyon ve ödemeler dengesi açısından beklenen başarıyı gösterememesi (Pınar; 2006:18) nedeniyle İkinci Dünya Savaşından sonrası dönemde maliye politikasının, alternatifi olmayan ve yegane bir iktisat politikası aracı olduğu yönündeki güven sarsılmaya başlamıştır (Şen ve Kaya;2015:70). 1970 sonrasında, Keynesyen iktisadi düşünceye dayanan iradi maliye politikasına tepki olarak monetarist, yeni klasik makroekonomi, arz ekonomisi, reel ekonomik dalgalanmalar, yeni Keynesyen, post Keynesyen ve anayasal iktisat gibi yeni ekonomik akımlar önem kazanmaya başlamıştır. Bu dönemden sonra, neoliberal iktisatçılar arasında istikrar açısından para politikasının maliye politikasından daha etkili olduğu konusunda genel bir uzlaşı sağlanmıştır (Turan;2011:25). Maliye politikasının etkinliğine yönelik bu bakış, 1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca deva etmiş, hatta bir ölçüde de 2000'li yılların ilk yarısına kadar sürmüştür (Şen ve Kaya;2015:70). Bu eğilim sonucu ekonomi politikasının uygulanmasında, 20 inci yüzyılın son döneminde, ağırlık para politikasına kaymış ve daha sonraki yıllarda maliye

politikası, para politikasının etkin bir şekilde işlemesi amacıyla altyapı hazırlayan bir ekonomi politikası aracı konumuna (Eğimez;2014) gelmiştir.

1929 Ekonomik Bunalımından sonra yaygın biçimde ekonomik büyüme yönelimli kullanılan maliye politikası, 1980 sonrasında ekonomik istikrar ve dolayısıyla mali disiplin hedefine yönelen ekonomik politikalar ile sınırlı olarak kullanılmıştır. Özellikle 1990'lı yıllarda, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların da etkisi ve yönlendirmeleriyle, Keynes'in talep yönlü politikaları yerini neoliberal yaklaşıma dayanan politikalara bırakırken maliye politikası, para politikasına nazaran ikincil bir ekonomi politikası aracı haline gelmiştir (Şen ve Kaya;2015:70). Yakın zamanda küreselleşme ve sermaye hareketlerindeki artış, maliye politikasının etkinliğinin azalmasına ve para politikasının geleneksel çerçevesinin ötesinde bir yapıya dönüşmesine neden olmuştur. Özellikle merkez bankalarının bağımsızlığının güçlenmesi, maliye politikası ile arasındaki gayri resmi ilişkinin ortadan kalkmasını ve kurallara dayalı, şeffaf ve hesap verebilir bir yapının oluşmasını sağlamıştır (Bali ve Çelen; 2007: 13).

Ancak 1990'ların başlarında Japonya'nın durgunluğa girmesi, maliye politikasının önemi ve etkinliği konusundaki tartışmaları tekrar alevlendirmiştir. Japonya'nın yanında, 1997 Asya Krizi ile birlikte Endonezya, Kore ve Tayland'ın şiddetli bir ekonomik durgunluğa girmesi ve 2000'lerin başlarında da ABD ve Avrupa'da görülen durgunluk belirtileri genişletici maliye politikasının ekonomik faaliyetleri teşvik etmedeki rolünü tekrar gündeme getirmiştir. Maliye politikası, 2000'den itibaren yavaş yavaş makroekonomik politika tasarımında etkili bir politika aracı olarak (Şen ve Kaya;2015:72) kabul görmeye başlamıştır

2008 yılında yaşanan küresel ekonomik krizle birlikte para politikası uygulamasını desteklemek üzere maliye politikası tedbirleri devreye sokulmaya başlanmıştır. Küresel ekonomik krizin başlangıcında, geniş bir alanda kriz karşıtı mali teşvik tedbirleri uygulanmıştır. Ancak, daha sonraki süreçte, makroekonomik istikrar için uzun vadeli mali sürdürülebilirliğin öneminin ortaya çıkması sonucu, uzun vadeli ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanabilmesine yönelik olarak maliye politikası bir araç olarak görülmeye başlanmıştır. Gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ekonomilerin atıl kapasite sorunu yaşaması nedeni ile kalkınma ile birlikte üretimde ve verimlilikte büyümenin sürdürülmesi amacıyla yerli imkanları harekete geçirecek motor aramaya yönelmişlerdir. Gelişmekte olan ülkelerdeki politika yapıcıları için bu motor, maliye politikası olmuştur (Brahmbhatt;2012:1).

2.2. MALİYE POLİTİKASININ OLUŞTURULMA SÜRECİNİN SİYASAL VE KURUMSAL YAPISI

Ekonomik amaçların siyasi bir çerçevede gerçekleştirilmesi olan maliye politikasının oluşturulması ve uygulanması süreci, neyin ekonomik olarak uygun, neyin siyasal olarak gerçekleştirilebilir olduğunun değerlendirmesini içermektedir (Herring,1938:724). Bu nedenle maliye politikasının oluşturulma aşaması, dünyadaki ekonomi politik değişmelerden bağımsız olmamakla birlikte, ülkenin siyasal ve kurumsal özelliklerine göre şekillenmektedir. Ancak, genel olarak temsili demokraside maliye politikasını şekillendiren bu kurumsal ve siyasal çerçeve, siyasal sistem içinde parlamentonun bütçe üzerindeki etkinliği ve parlamentodaki oylama yöntemi, seçimlerin yapılma sıklığı, başkanlık veya parlamenter hükümet sistemleri (hükümetlerin yapısı), maliye bakanlığının etkinliği, bütçe sürecine egemen olan kurallar ve merkez bankasının bağımsızlığı gibi unsurlardan oluşmaktadır.

Temsili demokraside, maliye politikasının oluşturulma süreci, Keynesyen politikalarla birlikte devletin ekonomiye müdahalesinin önem kazanması ile daha karmaşık hale gelmiştir. Bu süreç, özellikle, temsili demokrasinin kurumsal ve siyasal işleyişinden kaynaklanan nedenler/sorunlar, bunun ekonomi üzerindeki etkileri açısından, üzerinde akademik çalışmalar yapılan bir araştırma alanı olmuştur.

Bu bölümde;

- Temsili demokraside maliye politikasının oluşturulması ve uygulanması sürecinin siyasal ve kurumsal yapısı üzerinde durulduktan sonra,

- Temsili demokraside siyaset ekonomi ilişkisinin, kamu tercihi/anayasal iktisat çerçevesinde kısa bir kuramsal arka planı çizilerek temsili demokraside siyasal ve ekonomik amaçları bağdaştırma sorunu ele alınacak ve,

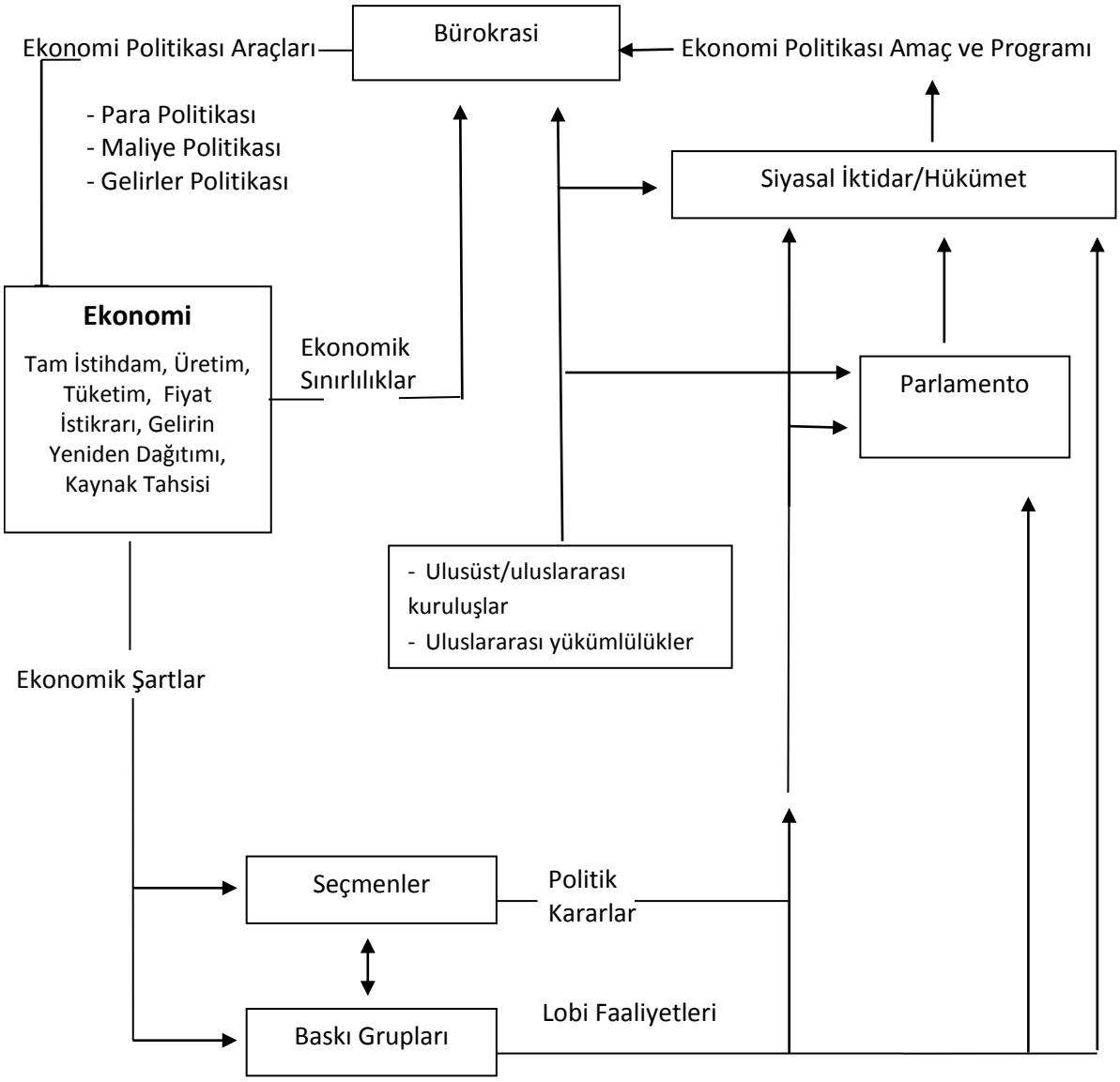
- Temsili demokrasinin kurumsal ve siyasal işleyişinden kaynaklanan nedenlerle maliye politikası sonuçları üzerine etkili olan faktörler, kamu tercihi/anayasal iktisat çerçevesinde değerlendirilecektir.

2.2.1. Maliye Politikasının Oluşturulma Sürecinin Siyasal ve Kurumsal Yapısı

Genelde kamu politikaları, siyasetçi, toplum ve yönetim üçgeninde oluşturulmaktadır (Yılmaz ve Biçer;2010a:213). Demokratik bir ülkede bir tarafta seçmenler, sivil toplum kuruluşları ve medya kamu politikası sürecinde negatif veya pozitif rol oynarken, diğer taraftan seçilmiş veya atanmış bürokrasi ile siyasi partiler, hükümet ve parlamento rol oynamaktadır

(Çevik;2003:145). Son yıllarda, bunların dışında uluslararası kuruluşlar da küreselleşmeye paralel olarak kamu politikası sürecinde yer almaktadır.

Günümüz temsili demokrasilerinde kayıtsız şartsız halka ait olan egemenlik hakkı halkın temsilcileri eliyle kullanılmaktadır. Temsilciler tarafından kullanılan bu hak, toplumsal ve ekonomik sistemin işleyişi için gerekli olan yasa yapma, vergileme, borçlanma, harcama yapma, para basma gibi kamu politikalarının oluşturulma sürecinde siyasi irade olarak ortaya çıkmaktadır. Temsili demokraside "siyasi irade oluşturulması," somut kamu politikası kararlarına varıncaya kadar geçen karmaşık bir süreçtir. Bu kamusal karar alma sürecinin esas ve usulleri ülkelerin anayasa ve kanunlarında belirlenmektedir. Kamusal karar alma sürecinde kamu politikası oluşturulması konusunda anayasal yetkiye sahip olanlar, yasama organı, yürütme organı ve yargı organı ile bunların mensuplarıdır. Yasama, yürütme ve yargı organları yetkilerini doğrudan anayasa'dan aldıkları için birincil politika oluşturucularıdır. Bu organlar, özellikle yasama ve yargı, bu yetkilerini kullanabilmek için başka bir yerden yetki almak zorunda değildir. İkincil politika oluşturucuları olan kamu kurumları, politika oluşturma yetkilerini birincil kurumlardan alırlar (Ergun;2004:305). Bu kamusal karar alma süreci sonucu ortaya çıkan maliye politikasının oluşturulma sürecinin siyasal boyutunu seçim sistemi, yasama organının yapısı ve bu temsil sistemi çerçevesinde oluşan hükümet, kurumsal boyutunu ise kamu kurumları teşkil etmektedir.



Şekil 1: Genel Ekonomi Politik Süreç

Kaynak: Thompson1990:23, uyarlanmıştır.

Maliye politikasının siyasal boyutunu, genel olarak kamu harcamasının yapılması ve bu harcamanın finansmanın sağlanmasında ortaya konulan siyasal iradenin oluşumu ve karar alma süreci teşkil etmektedir. Siyasi karar alma sürecinde, seçimle iş başına gelen siyasal iktidar, benimsedikleri ideolojiye göre belirledikleri ve halkın rızasını aldıkları bir programı uygulamaktadır. Siyasi iktidar, bu program çerçevesinde maliye politikasına yön vermektedir. Demokratik bir sistemde ekonomik politikanın ana hatlarının hükümetlerce hazırlanıp parlamentolarca onaylanması gerekmektedir (Sartori;1996,462). Bu süreç, demokratik meşruiyet noktasında önemlidir. Maliye politikasının meşruiyeti ise insanların hükümetlerine, vergi yolu ile toplanan geliri harcaması konusunda duydukları güven (Santiso vd.;2010: 16)

noktasında ortaya çıkmaktadır. Vatandaşların demokratik kurumlara olan güveninin artmasında, maliye politikasının yeniden dağıtım kapasitesinin geliştirilmesi anahtar rol oynamaktadır (Santiso vd.;2010: 17). Bu nedenle demokraside maliye politikası, devlet-vatandaş ilişkisinin merkezine yerleşmiştir. Bu ilişkinin merkezinde de parlamento yer almaktadır.

Parlamento, maliye politikasının siyasal karar alma sürecinde rol alan aktörlerin, mali konulara ilişkin faaliyetlerinin hukuksal çerçevesi ve ön koşullarını oluşturduğu için, maliye politikasının temel karar birimidir. Ancak, temsili demokrasinin kurumsal işleyişinden dolayı parlamento elindeki mali güç ve yetkisinin fiili kullanımını, yürütme organına, yani hükümete devretmektedir. Bu nedenle maliye politikası karar alıcısı temelde hükümetlerdir. Parlamenter yönetim sistemlerinde hükümetler, genel seçimler sonucu temsil organında çoğunluğu oluşturan siyasi partiler tarafından oluşturulmaktadır. Bu nedenle parlamentoda temsilci olma hakkına sahip olan seçilmiş politikacı ve bunların mensup oldukları partiler, maliye politikasına ilişkin alınan kararlarda önemli bir role sahiptirler (Altay; 2010:244). Bu anlamda maliye politikasına ilişkin kararların alınmasında irade çoğunluğa dayanan "hükümet" ve dolayısıyla "parlamentoya" aittir. Maliye politikası alanındaki kamu politikalarının oluşturulmasında, teknik alt yapılarının sağlanmasında ve uygulanması konusunda hem devlet kurumu niteliği olan hem de siyasi temsilci ile yönetilen (Altay; 2010:244) maliye bakanlığı, hazine kurumu, ekonomi bakanlığı ve gümrük bakanlığı gibi idareler görevli ve etkili olmaktadır.

Maliye politikasının siyasal ve kurumsal çerçevesi, büyük ölçüde bütçe siyaseti ve kurumsal yapısı tarafından belirlenmektedir. Bütçe sürecinde, iktisat politikalarının amaçları doğrultusunda hükümetlerce seçilerek kullanılan araçlardan oluşan maliye politikası kapsamında oluşturulan vergi, harcama ve borçlanma politikaları, parlamentoda tüm temsilcilerin bilgisine ve onayına sunulmaktadır (Altay; 2010:245). Parlamentonun kamu harcama ve gelirleri üzerindeki denetiminin kaynağı bütçe hakkıdır (Yılmaz ve Biçer;2010a:206). Bütçe hakkının bir sonucu olarak kamu harcama kararlarının uygulamaya girmesi, parlamentonun onayını gerektirmektedir (White and Worth; 1992: 2). Bu süreç parlamentoya, bütçe hakkından doğan yetkilerini etkili bir biçimde kullanmasını (Yılmaz ve Biçer;2010a:203) sağlayan bir platform sunmaktadır. Esasında bütçenin yasama süreci; kamu sektörü büyüklüğünün ve faaliyetlerinin parlamento tarafından onanması (Yılmaz ve Biçer;2010a:206) aşamasıdır. Kamu kaynaklarını kimin, ne miktarda ve ne amaçla kullanacağını belirleyen bütçe süreci, yasama organına ait yetkilerin, dönemsel olarak yürütme erkine emanet edilmesini öngörmektedir (Atiyas vd.; 1997:9).

Bütçeler, devlet yapısı içinde yönetme yetkisine sahip olanların kamu gelir ve giderleri üzerindeki otoritelerini sağlayan bir anlam ifade etmektedir. Konuya tarihsel olarak bakıldığında bütçelerin, mutlak iktidarın yetkilerini sınırlandırmaya yönelik eylem ve olaylar ekseninde ortaya çıktığı görülmektedir. Günümüzdeki anlamında bütçeler, 18 inci yüzyıldan itibaren, Batı demokrasilerinin gelişimine paralel olarak bir gelişme seyri izlemiştir (Yılmaz ve Biçer;2010a:203). Tarihsel gelişim dikkate alındığında bütçe sürecinde parlamentonun yer almasının nedeni ve önemi iki temel noktada yoğunlaşmaktadır. Birincisi, her bir bütçe ödeneğinin oylaması sırasında siyasal iktidarın, kendisine parlamento tarafından verilen kamu kaynağını nasıl, nereye ve hangi öncelikli politikalara harcayacağı konusundaki taahhütte bulunmasıdır. İkincisi ise siyasi iktidarın, mali denetimi, faaliyetlerinin raporlanması ve hesap verebilirliğinin sağlanmasına yönelik siyasi ve teknik bir bir zemin sunmasıdır (White and Worth; 1992: 3).

Bütçe süreci, toplumsal talepler/tercihler, temel politika önceliklerin belirlenmesi, yasama, yürütme ve uygulama sonuçlarının denetimi gibi farklı aşamalardan oluşmaktadır. Parlamentonun, bütçe sürecine resmen katılımı normalde bu aşamaların ikisinde yoğunlaşmaktadır (Yılmaz ve Biçer;2010a:209). Bunlar, bütçe tasarısının incelenmesini ve onaylanmasını kapsayan bütçenin kanunlaşması ve bütçe kanunlarının uygulama sonuçlarının, yani kamu hesaplarının geriye dönük olarak kontrol edilmesi olan denetim aşamalarıdır. Parlamentonun bütçe sürecindeki bu konumu nedeniyle temsili demokrasilerde bütçe kanunu, yasama organının kamu maliyesini kontrolde kullandığı temel araç (Yılmaz ve Biçer;2010a:209) olması sonucunu doğurmuştur. Ancak parlamentonun bütçe sürecinde, anayasa ve kanunlardaki belirtilen yetkisi ile fiili rolü arasında büyük fark vardır. Bütçe sürecinde, gerçekte, yazılı kurallar ile yazılı olmayan kurallar etkindir. Parlamentonun bütçe sürecindeki rolü, yürütme ve yasama arasındaki daha geniş çerçevedeki yönetişim ilişkisi ve parlamento çalışmalarının organizasyonu ile ilgili yapısal faktörlere bağlıdır (Santiso;2005:18).

Parlamenter demokrasilerin ortaya çıkışından 20 inci yüzyılın sonuna kadar yaşanan dönemde, özellikle Avrupa ve Kuzey Amerika'daki demokrasilerde, parlamentoların karar alma süreçlerindeki rolü ve etkinliği zaman içerisinde azalmış, buna karşın hükümetlerin etkinliği artmıştır (Yılmaz ve Biçer;2010a:206). Bu değişimde, siyasi partilerin genel siyasetin belirlenmesi sürecindeki rol ve etkinliklerinin artması, parti disiplinin siyasi partilerde önem kazanması, devletin işlevlerinin çeşitlenmesine ve yoğunlaşmasına paralel olarak bütçe hakkının gerçekleşmesi bakımından zorunlu kabul edilen "bütçe birliği" ilkesinin uygulanamaz hale gelmesi, bütçe sayısının çoğalması ve bütçelerin teknik yönünün karmaşıklaşması (Ocakçıoğlu; 1982:451) ve refah devleti anlayışı doğrultusunda devletin ekonomideki payının

yükselmesi gibi birçok faktör hükümetleri parlamento karşısında daha etkin hale getirmiştir (Yılmaz ve Biçer;2010a:206).

2.2.2. Maliye Politikasının Siyasal Yönü: Siyaset-Ekonomi İlişkisi

2.2.2.1. Temsili Demokraside Siyaset-Ekonomi İlişkisi

Keynesyen iktisadi analizlere kadar, klasik iktisadi görüşte ekonomik politika analizlerinde, siyaset dışsal bir değişken olarak ele alınmaktaydı. Ancak Keynesyen yaklaşım ile her türlü müdahaleden bağımsız işleyen bir piyasalar sisteminin olmadığının ve piyasaya kamu müdahalesinin gerekli ve zorunlu olduğunun ortaya konulması sonucu, bu yaklaşım terkedilerek makroekonomik/mali sonuçların analizinde siyaset içsel bir değişken olarak ele alınmaya başlanmıştır. 1970'ten sonra yeniden başat konuma geçen neoklasik iktisatçılar da ekonomik analizlerinde siyasi dinamikleri dikkate alan çalışmalar ortaya koymuşlardır. Bu dönemde, neoklasik politik iktisat veya yeni politik iktisat yaklaşımı çerçevesinde, temsili demokraside siyaset-ekonomi etkileşimi üzerine geniş bir literatür gelişmiştir. Literatürde, modern ekonomi biliminin yöntem ve tekniklerinin siyasal sorunların analizinde kullanılması olarak tanımlanan politik iktisat için kamu tercihi, içsel (endogenous) siyaset ve yeni politik iktisat terimleri de kullanılmaktadır (Olters;2001:3).

17 inci yüzyıldan itibaren kullanılmaya başlayan bir kavram olan politik iktisat[1], temelde siyasetin mali sonuçlar üzerine etkisini (Drazen;2000:3) incelemektedir. Devletin ekonomiye müdahalesinin yoğunlaştığı Keynesyen iktisat döneminde, klasik görüşte dışsal bir faktör olarak ele alınan siyasetin içsel bir değişkene dönüşmesi, politik iktisatta yön vermiştir. Özellikle Mancur Olson'un "The Logic of Collective Action" (1965), Anthony Downs'un "An Economic Theory of Democracy" (1957), Arrow'un "Social Choice and Individual Values", (1951), James Buchanan ve Gordon Tullock'un "The Calculus of Consent" (1962) (Caporaso ve Levine;1992:133) başlıklı eserler bu alanda yapılmış ilk çalışmalardır.

1970'lerin başında yaşanan ekonomik krizin izlenen politikaların başarısızlığından kaynaklandığı, başka bir deyişle "insan-yapısı" olduğu şeklindeki gözlemler, siyasi süreçlerin iktisat açısından taşıdığı önemi artırmış ve makroekonomik politika teorisi üzerine çalışan iktisatçıların siyasi boyuta gittikçe artan bir ilgi duymaları sonucunu yaratmıştır (Telatar;2000;136). Bu dönemde, politik iktisat'ın tamamlayıcı bir unsuru olarak değerlendirilen kamu tercihi/anayasal iktisat kuramı (Drazen;2000:9) çerçevesinde, 18 inci yüzyıldan bu yana anayasalarda birey-devlet ilişkilerinin nasıl düzenlenmesi gerektiği

[1] Türkçede "yeni politik iktisat", "ekonomi politik", "politik ekonomi" veya" "siyaset ekonomisi", olarak kullanılmaktadır.

konusunda liberal düşünce çizgisinde geliştirilen anayasacılık anlayışının, ekonomik bakış açısıyla şekillendirilmiş liberal bir anayasa modeli olan "iktisat politikası anayasası" geliştirilmiştir. Bu anayasa modeli, 1970'lerden itibaren dünyanın sürüklendiği ekonomik krize neden olarak gösterilen müdahaleci devlet anlayış ve uygulamalarına tepki çerçevesinde ortaya çıkan yeni arayışların bir (Caniklioğlu;2009:1494) sonucudur.

Anayasa çerçevesinde belirlenmiş siyasal yapı ve kurumların ekonomik/mali sonuçlar üzerine etkisi konusu, 1970'li yılların ortalarından itibaren neoklasik politik iktisadın temel araştırma ve tartışma alanı olmuştur. Bu alan, temelde demokrasinin kurumsal işleyişinin maliye politikası sonuçlarını nasıl etkilediği sorusu etrafında şekillenmiştir. 1980'li yılların başlarından itibaren söz konusu politik iktisat yaklaşımı; para ve maliye politikasının oluşturulma ve uygulama sürecinde rol alan kurumları, seçimler ve politik devresel dalgalanmalar, siyasi partiler, yasama organlarının yapısı, politik değişkenler ile ekonomik büyümeye ilişkin konular üzerine yoğunlaşmıştır (Telatar;2004: 193).

1990'lı yıllarda kamu tercihi/anayasal iktisat ekolünde (Virginia Politik İktisat Okulu) yer alan iktisatçılar yeni politik iktisadın popülerlik kazanmasında önemli rol oynamışlardır. Bu yaklaşımlar yanında, aynı dönemde "politik devresel dalgalanmalar" analizinin gelişmesi de politik iktisad'a önemli katkı sunmuştur. Klasik görüşten beslenen kamu tercihi kuramı, ilk kez devletin işleyişinin normatif değil, pozitif olarak ele aldığını iddia ederek yeni sağın devlet kuramını kurmaya çalışmıştır (Arın;2013:269). Anayasal iktisat'ın kuramsal alt yapısını kamu tercihi kuramı oluşturmaktadır. Anayasal iktisat, kamu tercihi kuramının temel argümanlarından beslenmekle birlikte kapsamı daha dardır. Kamu tercihi yaklaşımı toplumsal seçimlerin sonuçları ile ilgilenirken, anayasal iktisatçılar öncelikle anayasal kamusal karar alma süreçlerinin analizi ile ilgilenmektedirler (Dorn; 1987:289).

Genel olarak, modern ekonomi biliminin araç ve metotları kullanılarak siyasal sürecin/karar üretme sürecinin analiz edilmesi olarak (Drazen;2000:64 -Thompson, 1990:24) tanımlanan kamu tercihi kuramı, liberal-demokratik devletteki karar alma prosedürlerinin etkin olmaması nedeniyle hem hükümetlerin hem seçmenlerin mali öngörü anlamında sorumsuz davranışlarını teşvik ettiğini, dolayısıyla siyasi piyasada hem seçmenlerin hem hükümetlerin harcama kararlarının sonuçlarının sorumluluğundan kaçınabildiklerini ya da hiç değilse bu sonuçları saptırabildiklerini ve maliyetleri hesaba katmaksızın fayda peşine düşebildiklerini savunmaktadır (Pierson;2000:135). Kısaca, politik iktisat teorisinde, demokratik yollardan iktidara gelmeyi hedefleyen siyasi parti ve politikacı davranışları, kamu tercihi yaklaşımı çerçevesinde modellenmektedir (Telatar; 2004:V). Bu modelde, katalaksi yaklaşımı ile siyaset ve siyasal süreç mübadele modeli çerçevesinde analiz edilmektedir (Buchanan;1991a:31).

Kamu tercihi teorisi bu modellemelerde; bireyi, içinde yer aldığı siyasi partide, çıkar gruplarında, bürokraside, seçilmiş veya atanmış, sıradan vatandaş veya üst düzey yönetici olup olmadığına bakmaksızın merkezine alarak onları kendi rasyonel çıkarlarının peşinde gittiklerini (Caporaso ve Levine;1992:134-135) ileri sürmekte ve özellikle karar alma noktasındaki tüm siyasetcilerin, faydalarını maksimize etmeye çalışan, kendi kişisel çıkarlarının gözeten bireyler şeklinde ele alan bir yaklaşım (Schneider;1992:28) sergilemektedir.

Politik iktisat teorisinde siyasetin mali sonuçlar üzerindeki etkileşimi, klasik iktisatta kullanılan arz-talep analizi doğrultusunda değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, ekonominin siyasal analizi, arz yönlü ekonomi politik modeller ve talep yönlü ekonomi politik modeller olmak üzere temelde iki yaklaşım ile ele alınmaktadır. Arz yönlü boyut, siyasi partilerin iktidara gelmesinden sonraki politika belirleme süreçlerini incelerken, talep yönlü ekonomi politik modeller ise seçmenlerin tercihlerini ve bu seçmenlerin seçim zamanında ekonomik duruma verdikleri tepkileri incelemektedir (Telatar; 2004:386). Siyaset ve ekonomi arasındaki etkileşimi hem arz hem de talep yönlü olarak analiz eden politik devresel dalgalanmalar teorisi; seçmenlerin ekonomiyi, politikacıların ise gücü dikkate aldıkları yönündeki hayatın açık bir gerçeğinden hareket ettiğini iddia etmektedir (Nordhaus; 1989: 1). Bu anlamda, siyaset piyasasının talep yönünde bulunan seçmenlerin tercihleri ile arz yönünde yer alan siyasal iktidarın siyasaları arasında etkileşimi ele alan politik devresel dalgalanmalar kuramı; siyaseti dışsal bir faktör olarak alan bir çok makroekonomik çalışmanın aksine, ekonomi ile siyaset etkileşiminin ekonomik sonuçlar üzerine etkisi üzerinde durmaktadır (Nordhaus; 1989: 1-2).

Politik devresel dalgalanmalar kuramında ele alınan temel faktörler ve konular beş grupta toplanmaktadır. Bunlar seçmenler, partiler, ekonomik sistemin kurumsal yapısı (siyasal ve ekonomik), şoklar ve hükümetin etkinliği (competence) olmak üzere beş alt başlık altında incelenmektedir. Ancak, politik devresel dalgalanmalar kuramında, söz konusu araştırma konularından, daha çok seçmen rasyonalitesi ve parti davranışları üzerine yoğunlaşılmıştır (Nordhaus; 1989: 2). Politik devresel dalgalanmalar çalışmalarında, seçimlerin makroekonomik büyüklükler üzerinde yarattığı sistematik ve/veya sistematik olmayan dalgalanmalar özelinde, kısaca, politikacıların yeniden seçilmek veya oy kaybını minimuma indirmek amacıyla, seçim öncesinde ekonomiyi çeşitli politika araçları yoluyla (Musgrave vd.;1989:105) yönlendirip yönlendirmediği araştırılmaktadır. Bu konu maliye yazınında; partizan devresel dalgalanmalar, fırsatçı politik devresel dalgalanmalar, rasyonel partizan devresel dalgalanmalar ve rasyonel fırsatçı devresel dalgalanmalar olmak üzere dört yaklaşımla ele alınmaktadır (Sezgin; 2005:136).

Ancak neoklasik iktisat ve onun politik ekonomi alt alanındaki söz konusu akademik çalışmalar:

- Siyaset ve ekonomi arasındaki ilişkinin genelde "seçimlerle" ve "parti siyaseti" ilişkili bir kaç vaka üzerinden kurulduğu,

- Ekonomi ve siyaset arasındaki ilişki anlatılırken toplumsal sınıfların veya kapitalist sosyal dinamiklerin göz ardı edildiği,

- Siyaset diye ortaya konulanın, büyük ölçüde yapısal süreçlerden bağımsız olarak siyasi partilerin ve farklı menfaat gruplarının politikası olduğu,

- Yapılan ekonomik ve siyasal analizler ile sadece kısa vadeli makro ve mikroekonomik dengesizlikleri değerlendirmenin mümkün olduğu,

- Bir noktaya kadar mevcut ekonomik olguların anlaşılabileceği, örneğin, bir ülkede neden uzun vadede bütçe açıklarının olduğu, enflasyonun neden sürekli bir şeklilde yüksek düzeylerde kaldığı, yolsuzluğun yaygınlaşmasının sebeplerini anlamanın mümkün olabileceği, ancak bu süreçlerin arkapılanında yatan gerekçenin ve bu noktalara gelinmesine neden olan yapısal süreçlerin aynı rahatlıkla (Yılmaz ve Güvenç; 2015:1-2) anlaşılamayacağı,

şeklinde metodolojisi ve sonuçları yönünden eleştirilmektedir.

2.2.2.2. Temsili Demokraside Siyasal ve Ekonomik Amaçları Bağdaştırma Sorunu

Genel olarak siyasal karar alma sürecinde, politikacılar, seçmenler, bürokratlar ve çıkar grupları, uluslararası kuruluşlar ve uluslararası yükümlülükler etkili olmaktadır. Bu süreçte ortaya çıkan dinamik, maliye politikası gibi kamu politikalarının şekillenmesinde rol oynamaktadır. Temsili demokraside tercih yapma ve karar alma sürecinde, toplumsal amaçların çeşitliliği ve kaynakların kıtlığının kaçınılmaz sonucu olarak kaynakların gelecekteki kullanımı konusunda tercih yapma hakkına sahip vatandaşlar (Mitchell; 1985:110) tarafından seçilen siyasal iktidar belirleyici olmaktadır.

Temsili demokraside genel seçimler sonucu parlamentoda belirli bir çoğunluğa sahip olan siyasal iktidar, kamu politikası kararlarının alınmasında söz sahibi olmaktadır. Parlamentoda siyasal iktidara sahip olanlar, öncelikle iktidarda kalmayı amaçlamaktadırlar ve dolayısıyla iktidarlarını korumak için seçmenin tercihini almaya yönelik politikalar yürütmektedirler. Bu politikaların temelini ekonomi politikaları oluşturmaktadır. Ekonomi politikaları içinde seçmenlerin hayatına doğrudan etki yaratabilen maliye politikası öncelikli olarak kullanılmaktadır. Siyasal iktidar tarafından izlenen bu kamu politikaları, bugünkü refah seviyesi ile gelecekteki refah seviyesi arasındaki tercihi kapsamakta ve bu açıdan da ekonomi

ve siyaset arasındaki dinamiği önemli kılmaktadır (Telatar;1998:38). Bu anlamda, temsili demokraside, iktisat ve siyaseti birbiriyle ilişkilendiren/bağlayan temel noktalardan birini ise bu tercihte bulunma aşaması ile kollektif karar alma süreci teşkil etmektedir.

20 inci yüzyılın ikinci yarısından sonra, refah devleti uygulamaları sonucu devletin ekonomik faaliyetleri her alanda yoğunlaşmış, bu yoğunlaşma ise ekonomi ve siyaset arasındaki karşılıklı etkileşimi daha da artırmıştır. 1960'tan sonra sosyal devlet yaklaşımı çerçevesinde piyasa tarafından üretilemeyen mal ve hizmetler kamudan talep edilmeye başlanmış ve böylece devletin, dolayısıyla yönetme erkine sahip olan siyasal iktidarın kaynak tahsisi sürecindeki rolü genişlemiştir. Bu süreçte kamu ekonomisinde ne çeşit mal ve hizmetlerin, ne miktarda üretileceğine, piyasa ekonomisindeki fiyat mekanizmasından farklı olarak temsili demokrasideki seçim, yani vatandaşların oy verme siyasal süreci sonucunda (Sezgin;2005:137) oluşan kamusal karar alma mekanizmasında karar verilmektedir.

Gerçek dünyada ekonomi politikaları, sosyal plancılar tarafından, çıkar çatışmalarından korunarak optimal şekilde belirlenmemekte ve kolektif tercihler neticesinde belirlenmektedir. Kolektif tercihler ise menfaat çatışmalarını dengeleyen ve düzenleyen kamusal karar alma sürecinde oluşturulmaktadır (Drazen; 2000:20). Temsili demokrasilerde halkın çoğunluğunun oyunu alan iktidar partisinin uygulayacağı politikaların, toplumun çoğunluğu tarafından alınmış olduğu varsayılır. Ancak politik iktisat yaklaşımı, siyasal iktidarın, kamu harcamaları, vergileme ve parasal genişleme gibi konularda kolektif tercihleri toplulaştırırken siyasal iktidarın kendi siyasal ve ideolojik amaçlarıyla uyumlu olarak hareket ettiklerini ortaya koymaktadır (Akçoraoğlu vd.;2004:3). Buna şeklilde iktidarın çoğunluğun desteğine bağlanması, siyasal iktidarı çoğunluğun desteğini garantilemeye yönelik arayışlara yöneltmektedir. Destek arayışları sürecinde, siyasal iktidar ile çoğunluk arasına gelirin yeniden dağılımını etkilemek amacıyla örgütlenmiş toplumsal gruplar girmekte ve siyasal iktidar üzerine baskı kurarak ekonomik kararların içeriği/niteliği üzerinde belirleyici olmaya çalışmaktadırlar. Sonuçta, oy-çıkar alışverişi odağında şekillenen siyasal karar alma süreci, temsili demokrasinin kurumlarının ve temsil organının, çoğunluğun gerçekte istemediği yönde faaliyet göstermesine yol (Güvel; 1998:19) açabilmektedir. Bu nedenle, toplumsal tercihlerin belirlenmesi noktasında çıkar ve baskı gruplarının etkisi altında kalan, oy maksimizasyonu güdüsü ile hareket eden iktidarın aldığı kararlar, toplumun çoğunluğunun isteklerini yansıtmayabilmektedir.

Temsili demokraside, siyasal iktidarlar, yeniden seçilebilmeyi garantileyebilmek için, ekonomi politikasının üretimi artırma, fiyat istikrarını sağlama ve koruma, tam istihdama ulaşma, ödemeler dengesini düzenleme, gelir ve servet dağılımını düzeltme ve etkin kaynak

dağılımını sağlama yanında, ülkelerin gelişmişlik düzeyine ve seçtikleri siyasal sisteme bağlı olarak bölgesel kalkınma ve çevre koruma gibi amaçları, öncelikle seçmenin desteğini sağlayacak ve sürdürecek şekilde manipüle etmektedir. Bu eğilim, temsili demokraside siyasal ve ekonomik amaçların bağdaşmama sorununun temelini teşkil etmektedir. Siyasal iktidarın öncelikli amaç olarak iktidarı korumayı belirlediği noktada, oy kazandırıcı kamu politikaları ön plana çıkmaktadır (Eğilmez vd.; 2003:272). Bu kamu politikalarından en etkilisi, seçmenin hayatını doğrudan etkileyebilmesi nedeniyle maliye politikalarıdır. Maliye politikasının yürütülmesinden sorumlu kurumlar, hükümetler tarafından belirlenen politikaları uygulamakla yükümlü olduğu için, bu durum özellikle gelişmekte olan ülkelerde para ve maliye politikalarının doğrudan hükümetin tercihlerini yansıtması sonucunu doğurabilmektedir (Telatar;2000:143).

Ekonomi-siyaset ilişkisi, maliye politikasının kaynak dağıtım/bölüşüm işlevi sürecinde daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Ekonomi-siyaset ilişkisi, ekonomik ve siyasal amaçların bağdaşmaması, her kamu politikası kararının toplumsal bir maliyetinin olmasından dolayı, özellikle vergi ve sosyal transfer politikalarının belirlenmesi noktasında daha yoğun yaşanmaktadır. Yani, siyasal süreçte alınan kamu politikası kararları, toplumun bazı kesimlerine fayda sağlayabilirken bazısına da yükümlülükler/yükler getirebilir. Bu nedenle toplumsal bir maliyeti olduğu için siyasal ve ekonomik amaçların bağdaşmama sorunu, büyük ölçüde ekonomik istikrar programlarının uygulandığı dönemlerde daha çok ortaya çıkmaktadır (Eğilmez vd.; 2003:272). Çünkü bu çeşit yapısal uyum programları kısa vadeli maliyetleri yanında önemli toplumsal ve siyasal sorunlar ile gelir dağılımında dengesizliklere neden olmaktadır. Kamu sektörü reformu, devalüasyon, ücret artışlarının sınırlanması, özelleştirme ve tarımsal desteklerin kaldırılması gibi yapısal uyum programları ekseninde önerilen ekonomik tedbirlerle politikalar, siyasal partilerin dayandıkları halk kesimlerinin ekonomik (Akçoraoğlu;2004:4) refahlarını önemli oranda etkilemektedir.

Kamu tercihi yaklaşımı, siyasal iktidarların ekonomik istikrar tedbirlerini oy kaybına uğrayacağı düşüncesi ile uygulamadan imtina edeceğini ileri sürmektedir (Eğilmez vd.; 2003:272). Politik iktisat literatürde ekonomik ve siyasal amaçları bağdaştırmak için nasıl bir yönetim şekli olması üzerine çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalarda, ekonomik istikrar programlarının otoriter iktidarlar tarafından mı yoksa demokratik hükümetler tarafından mı daha etkili bir şekilde uygulandığı yönündeki soru üzerinde durulmuştur. Buna göre özellikle Arjantin, Tayvan, Brezilya, Kore, Meksika, Şili ve Singapur pratikleri örnek gösterilerek otoriter hükümetlerin istikrar programlarını daha etkin bir şeklilde uyguladığı ve ekonomik gelişmeyi hızlandırdığı ortaya konmuş, ancak bu tespitte istikrar programlarının başarıyla

uygulanması için otoriter sistemlerin "gerekli şart" olduğu ileri sürülmemiştir. Siyasal iktidarın zaman ufkunun uzun (en az üç-beş yıl) olması durumunda istikrar tedbirlierini içeren ekonomik programların demokratik hükümetlere sahip ülkelerde de başarıyla uygulandığı belirtilmektedir. Buna göre, istikrar programlarının uygulanmasında yönetim şeklinin türünden ve iktidarın yapısından daha çok zaman ufkunun önemli (Güvel;1998:20) olduğu ortaya konulmuştur.

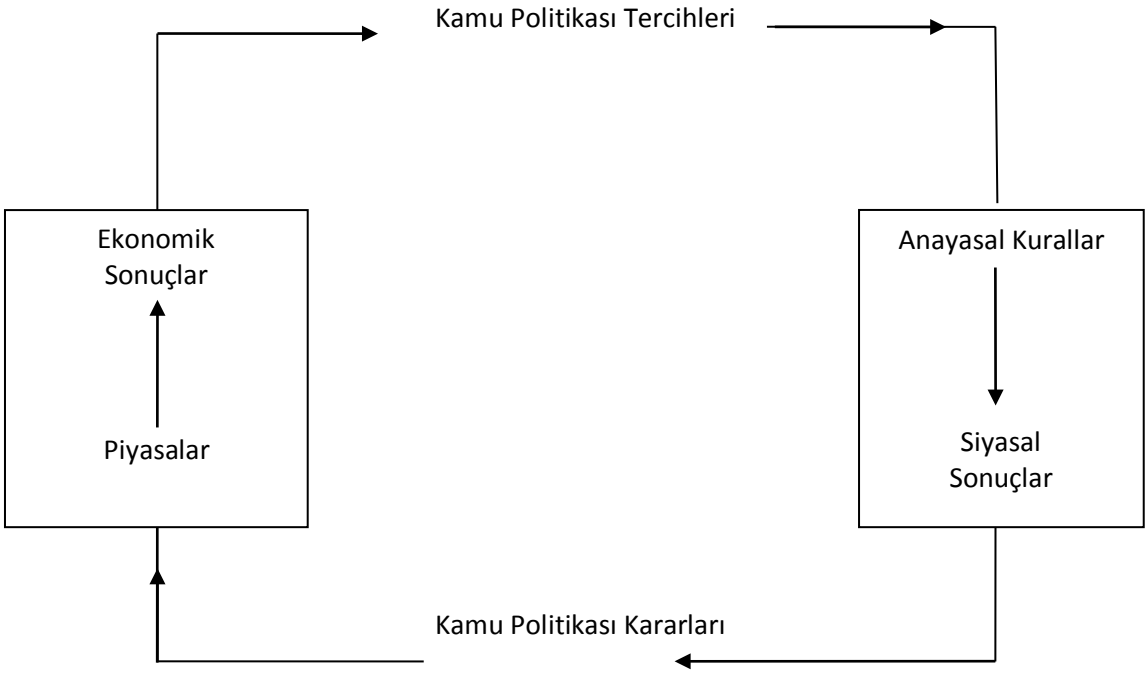
Kamu tercihi yaklaşımına göre ekonomi bir değişim ve anlaşma sürecidir ve neoklasik iktisadın değişimden kazançlar ilkesi, kamusal karar alma sürecinde de geçerlidir. Ancak özel piyasaların işleyişinde ortaya çıkan ve bireysel faydaların toplumsal faydaya dönüşmesini sağlayan "görünmez el" mekanizmasının kamusal karar alma sürecinde geçerli (Kirmanoğlu;2009:232) olmadığı belirtilmektedir. Bu nedenle kamu tercihi yaklaşımından beslenen anayasal iktisat, ekonomik ve siyasal amaçların bağdaşmaması sorununu en aza indirmek amacıyla anayasal ekonomi ya da kurallara bağlanmış ekonomi politikasını önermektedir. Aşağıdaki bölümde, kamu tercihi yaklaşımı çerçevesinde kamusal karar alma sürecinde maliye politikası sonuçları üzerinde etkili olan siyasal ve kurumsal faktörlerle ilgili ampirik bulgular ele alınacaktır.

2.2.3. Temsili Demokraside Maliye Politikası Sonuçları Üzerinde Etkili Olan Siyasal ve Kurumsal Faktörler

Bu başlık altında neoklasik politik iktisat çerçevesinde maliye politikası sonuçları üzerinde etkili olan anayasal/politik kurumsal faktörler, siyasal partiler, seçim sistemleri, genel seçim yapılma sıklığı ve hükümet şekli üzerinde ampirik çalışmalardan elde edilen sonuçlar ele alınacaktır.

2.2.3.1. Anayasa, Siyasal Rejim, Seçim Sistemi ve Siyasal Karar Almanın Yapısı

Anayasalar, kamu politikası oluşturulma sürecinin siyasal ve kurumsal yapısını belirlerler. Bu anlamda anayasalar, siyasi ve ekonomik süreçler arasında doğrudan bir etkileşim sağlayan en temel unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasalar, toplumsal yapı içinde politik ve ekonomik sonuçları olan bir toplumsal akittir. Anayasal kurallar, politik tercihlere göre şekillenmektedir (Çetin;2010:102-104). Seçim sistemi, yasama süreci ile hükümet yapısını belirleyen anayasal kurallar, temsili demokrasinin temelini teşkil etmektedir (Persson ve Tabellini; 2002b: 11). Temsili demokraside kamu politikası kararları, hükümetler ve kamu kuruluşları tarafından geliştirilen ve bir süreç içinde oluşturulan ve uygulanan faaliyetlerdir. Temsili demokrasideki kamu politikası kararları, siyasal mekanizma aracılığı ile kolektif bir şekilde ele alınmaktadır. (Akçoraoğlu vd.;2004:2).



Şekil 2: Demokratik Kamu Politikası Oluşturma Süreci

Kaynak: Persson ve Tabellini:2002c:9

Şekil 2'de, demokratik kamu politikası sürecindeki siyaset ve ekonomi arasındaki etkileşimin temel dinamiği verilmiştir. Bu dinamik, anayasal kurallar çerçevesinde cereyan etmektedir. Buna göre anayasal kurallar, vatandaşlar arasında ekonomik sonuçları etkileyen tercihlerin tahsisini yapan ekonomi politikaları üzerinde etkili olan siyasal kararları yönlendirmekte ve sınırlarını belirlemektedir (Persson ve Tabellini; 2002b:8-9). Demokratik kamu politikası sürecinde anayasal kuralların ne kadar etkin olduğu sorusu, 1980'lere kadar sosyal bilimlerin araştırma konusu olmamıştır. 1970'lerde, aynı ekonomik ve demografik şartlara sahip, benzer sosyal programları olan gelişmiş OECD ülkelerinde enflasyon, işsizlik, borç stoklarındaki artışlar, devlet bütçesindeki ve ödemeler dengesindeki açıklar gibi ekonomik istikrarsızlıkların seyrindeki farklılıklar, akademik araştırmaların ekonomik ve demografik değişkenlerden siyasal değişkenlere doğru kaymasına neden olmuştur (Altun;2014:48).

1970'lerin sonunda, devresel faktörler dikkate alınmamakla birlikte, ülkelerin siyasal sisteminin ekonomik performansına ve bütçe politikalarına etkilerini inceleyen ampirik çalışmalar yaygınlaşmıştır (Altun;2014:48). Bu kapsamda başkanlık sistemi ile parlamenter hükümet sistemi, nispi ile çoğunlukçu seçim sistemlerinin ekonomi politikası üzerine etkileri ile ilgili önemli bir literatür gelişmiştir. Yapılan bu çalışmalarda, parlamenter hükümet modeli

ile nispi seçim sisteminin kamu harcamalarını artıran bir faktör olduğu ortaya konulmuştur (Persson ve Tabellini; 2001). Siyasal sistemin başkanlık veya parlamenter sistem olması, maliye politikası sonuçları üzerinde etkili olmaktadır. Persson ve Tabellini'ye (2001) göre başkanlık sistemleri daha dar kapsamlı devlet (kamu) ve daha küçük seçim döngüsüne neden olmaktadır. Başkanın veto yetkisinden dolayı, önemli politika değişikliklerinin uygulamaya girmesi, başkanlık sisteminde, parlamenter sisteme göre daha kolay gerçekleşmektedir (Mihov ve Fatas; 2002:10). Başkanlık sisteminin olduğu ülkelerde kamu harcamalarının hacminin, parlamenter sisteme nazaran daha az gerçekleştiği ortaya konulmuştur. Başkanlık sisteminin olduğu demokrasilerde, refah devleti harcaması ve buna bağlı olarak bütçe açığının daha düşük (Persson ve Tabellini; 2002b:215) gerçekleştiği hesaplanmıştır.

Politik iktisatçılar, anayasalarda düzenlenen seçim kanunlarının hükümetlerin oluşumunu etkilemesinden dolayı, mali sonuçların oluşumunda önemli rol oynadığını ortaya koymuşlardır. Özellikle yasama-yürütme ilişkisinde denge ve denetleme sisteminin etkin bir şekilde kurulamamasının, siyasetin mali sonuçlar üzerindeki manipülasyonunu kolaylaştırdığı ileri sürülmüştür. Temsili demokrasinin temeli olan seçim ve temsil sistemi olgusu etrafında gündeme gelen seçim sistemleri; seçim yapılma sıklığı, bu sistem çerçevesinde üretilen siyasal iktidarın yönetme erkini etkin kullanmasına bağlı olarak oluşan ve işleyen siyasal sistem ve bürokrasi, temsil sisteminin dinamiklerini oluşturmaktadır. Seçim sistemleri, esasen, partilerin seçimde aldıkları oyları parlamentoda sahip olunan sandalye sayısına dönüştürme formülleri olarak işlev görmektedir. Seçim sistemleri, bu dönüştürme işlemini gerçekleştirirken sonuca önemli ölçüde etki ettiklerinden, partilerin seçim başarısı ve iktidara gelme şansı üzerinde de belirleyici olabilmektedir (Ataay;2014:32).

Seçim sistemlerinin kamu harcamaları üzerine etkisi hakkında yapılan ampirik çalışmalarda, modern demokraside seçim sistemlerinin maliye politikasını belirleyen en birincil etken olduğu ortaya konulmuştur. Buna göre:

- Dünyada uygulanan çoğunlukçu seçim sistemi (majoritarian) ile nispi seçim sisteminin (proportional), kamu harcamaları üzerine etkisi değerlendirildiğinde; 1970'li ve 1980'li yıllarda, refah devleti uygulamalarına bağlı olarak genel kamu harcamalarındaki artışın, çoğunlukçu seçim sistemine nazaran, nispi seçim sisteminin olduğu ülkelerde görüldüğü ortaya konulmuştur (Persson ve Tabellini; 2002b:212).

- Nispi seçim sisteminde politikacılar, seçmenlerin büyük bölümünün desteğini kazanmak amacıyla genel/geniş harcama programlarını tercih etmektedirler. Ampirik çalışmalarda, nispi seçim sisteminin olduğu ülkelerde sosyal transferlerin çok yüksek olduğu bulgusuna ulaşılmıştır (Persson ve Tabellini; 2002a: 3).

- Çoğunlukçu seçim sisteminde seçmenler, politikacıları genel vergi gelirlerinden yaşadıkları bölgelere pay aktardıkları zaman ödüllendirirken; nispi seçim sisteminde ise seçmenler, toplumun belli kesimlerine genel vergi gelirlerinden pay aktarıldığı zaman ödüllendirmektedir (Von Hagen; 2002: 267).

Persson ve Tabellini'nin yaptığı ampirik çalışmada; dar bölgeye dayanan çoğunlukçu seçim sisteminde "hesap verebilirlik" mekanizmasının daha etkin sonuç doğurduğu (Persson ve Tabellini; 2002a), çoğunlukçu sistemlerde seçim döngüsünün, iktidardakilerin bireysel hesap verebilirliğini ön plana çıkarması nedeniyle daha belirgin olarak yaşandığı ortaya konulmuştur. Buna göre çoğunlukçu sistem, her bir adayın kişisel performansını ön plana çıkarmakta ve kişisel hesap verebilirliği maksimize etmektedir. Nispi temsile dayanan seçim sisteminde ise parti listelerinde gösterilen adayların sadece ortalama performanslarının değerlendirildiği, kişisel hesap verebilirliği zayıflattığı (Von Hagen; 2002: 267) ortaya konulmuştur.

Seçim sistemlerinin siyasal istikrar/ekonomik istikrar ilişkisi üzerindeki etkisi konusunda yapılan çalışmalarda, politik iktisatçılar, genel olarak siyasal istikrar ile ekonomik istikrar arasında yakın bir bağlantı olduğu, bu bağlantının yönünün, kesin olmamakla birlikte, nedensellik bağının, ampirik sonuçlara göre politik istikrardan ekonomik istikrara doğru yöneldiği (Güvel:1998:18) şeklinde değerlendirmelerde bulunmuşlardır. Buna göre; partilerin seçimde aldığı oy oranı ile parlamentoda sahip olacağı sandalye oranı arasında denge gözeten nispi seçim sistemi, bu özelliğiyle temsilde adalet ilkesine en uygun seçim sistemidir. Ancak nispi seçim sistemi, toplumdaki farklı eğilimlerin parlamentoya yansıması açısından demokratik sonuçlar vermekle birlikte, nispi seçim sisteminin bu özelliği, yüzde 50 oy oranını aşan parti bulunmaması durumunda, hiçbir partinin parlamentoda tek başına çoğunluğu sağlayamamasına ve tek başına hükümet kuramamasına yol açabilmektedir. Bu durum, çok partili sisteme (çoğulcu parti sistemi) ve koalisyon hükümetlerine yol açabilmektedir. Çok partili sistem ve koalisyon hükümetleri bazı ülke örneklerinde etkin ve istikrarlı yönetime yol açsa da, kutuplaşmış toplumlarda uyumsuz, zayıf ve istikrarsız koalisyon hükümetlerine de neden olabilmektedir (Ataay;2014:32).

Diğer yandan, çoğunlukçu seçim sistemleri, genellikle her bir seçim bölgesinde en çok oyu alan adayın seçilmesine imkan tanıyan dar bölge çoğunluk sistemi ile uygulanmaktadır. Bu seçim sisteminin en önemli özelliği, büyük partileri avantajlı, küçük partileri ise dezavantajlı kılmasıdır. Büyük partiler, parlamentoda, ülke genelinde aldıkları oy oranının üzerinde oranlarda sandalye kazanırken, küçük partiler ise, parlamentoda, ülke genelinde aldıkları oy oranlarının altında oranlarda sandalye kazanırlar (Ataay;2014:32). Buna göre politik iktisatçılar, nispi seçim sistemlerinin koalisyon hükümetlerine neden olduğu, bu nedenle

istikrar tedbirlerini geciktiren mali kilitlenmeye yol açtığını ileri sürmektedirler. Çoğunlukçu seçim sistemlerinde ise iktidardaki partinin müzakere yapması gerekli bir koalisyon ortağı olmadığı için politikalarda değişim ivedi olarak gerçekleştirilmektedir (Mihov ve Fatas; 2002:9). Bu görüşle uyumlu olarak, nispi seçim sistemleri sonucu temsilde ortaya çıkan siyasal parçalanmışlık, seçim bölgelerinin taleplerinin mali boyutu olan vergi harcamalarında meydana getireceği artış dikkate alınmadan sınırlı mali kaynaklara yönelimi teşvik ettiği (Fabrizio, vd. 2006:8), bu nedenle coğrafi bölgelere dayalı temsili parlamenter sistemlerde, bölge milletvekilleri, bölgelerine yönelik politikalar için merkezi yönetim vergi gelirlerinden daha fazla kaynak talep ettikleri ileri sürülmektedir. Bu durum merkezi yönetim vergi gelirlerinde toplanan kaynaktan daha fazla bir harcama talebinin oluşmasına neden olmaktadır.

Politik iktisatçılar, seçim sistemleri çerçevesinde temsili demokraside oluşan siyasal karar alma sürecinde kararların oy çokluğu yöntemi ile alınmasının, siyasal yozlaşma olarak tanımladıkları rant dağıtım anlayışının en önemli nedeni olduğunu ileri sürmektedirler. Temsili demokraside devleti ve siyasal süreci, bireysel tercihlerin siyasal kararlara dönüştürülmesinde izlenen oylama kuralları olarak gören kamusal tercih kuramı; klasik demokrasi kuramındaki kolektif kararların bireysel seçmenlerin tercihlerini yansıttığı şeklindeki öngörünün, mevcut karar alma sistemlerinde, temsili demokrasideki oy çokluğu kuralı nedeniyle işlemediğini ortaya koymuşlardır. Siyasal kararlar oy birliği ile alınmadığından, alınan kararlar vatandaşların tümünün tercihini yansıtmayacaktır. Çoğunluğu ele geçiren iktidarın, kamu politikalarını, (Arın;2013:269-270) kendi menfaatlerini gözetecek şekilde manipüle edeceği belirtilmiştir. Bu manipülasyonun siyasal yozlaşmaya neden olduğunu ileri sürülmüştür.

Kamu tercihi yaklaşımı; siyasal sistemin piyasa mekanizmasından tek farkının, bireysel tercihlerin piyasada ödemeye istekli olma ve tarafların oy birliği ile gönüllü mübadele yoluyla açıklanmasına karşılık, siyasi mekanizmada her bireyin bir oy hakkı ile kararlara katılmaları ve kararların oy çokluğu ile alınması olarak değerlendirmektedir. Bu sistemde devleti büyüten temel neden olarak; iktidar olmak için oy toplamaya çalışan politikacılar, kendi kişisel çıkarlarına göre hareket eden bürokratlar, oy vermeme tehdidinde bulunarak devlet harcamalarının artışıyla vergi vermeden avanta (rant) sağlamaya çalışan ve oy çokluğu kuralı sayesinde bunu gerçekleştirebilen seçmenler, avanta sağlayan baskı ve çıkar grupları, kısaca çoğunluk sistemine dayanan siyasal karar alma kurallarının varlığı (Arın;2013:271-272) olarak görülmektedir. Kuşkusuz, yozlaşma, sadece seçim sistemlerine bağlı değildir, aynı zamanda ülkenin diğer pekçok özelliği ile de ilgilidir. 1990'larda demokrasi ile yönetilen 80 ülkede yapılan ampirik çalışmada ortaya konduğu gibi, yozlaşma ile bağlantılı diğer faktörler; kişi başına düşen milli gelir, ticari serbestlik, vatandaşların eğitim düzeyi, din, ülkenin sömürge

geçmişi olup olmamasına ve coğrafi konumu (Persson ve Tabellin;2004: 81) şeklinde ortaya konulmuştur.

2.2.3.2. Seçim Rekabeti/Seçim Ekonomisi: Politik Devresel Dalgalanmalar

Siyasal iktidarların yeniden seçilebilmeyi garantileyebilmek için seçimlerin öncesinde ve sonrasında uyguladıkları ekonomi politikaları (para politikası, maliye politikası, borçlanma politikası.) sonucunda makroekonomik değişkenlerde (işsizlik, enflasyon, büyüme, bütçe açıkları gibi) görülen iniş ve çıkış hareketleri, politik devresel dalgalanmalar (political business cycles) teorisi çerçevesinde ele alınmaktadır. 1970'lerde politik devresel dalgalanmalar teorisi çerçevesinde, özellikle gelişmiş Batı demokrasilerinde, siyasal karar almanın temel kurumlarını belirleyen seçimlerin mali performans üzerine etkilerini ele alan geniş ampirik çalışmalar yapılmıştır.

Politik devresel dalgalanmalar teorisinin temel varsayımı seçim sürecini, arz ve talebin karşılıklı olarak bir araya geldiği bir "siyaset piyasası" olarak tanımlamasıdır. Temsili demokraside seçimler yoluyla iktidar için rekabet eden siyasi partiler arasındaki tercihlerini açıklayan seçmenler, söz konusu siyaset piyasasının talep yönünü oluşturmakta ve mal piyasasındaki tüketicilerin yansımaları olarak kabul edilmektedir. Seçim piyasasının arz yönünde makroekonomik sonuçları yaratan hükümetler yer almaktadır. İlk olarak, Downs (1957a) tarafından ortaya atılan ekonomik seçmen teorisine göre, seçmenlerin hükümetin lehine oy kullanma/kullanmama kararları, esas olarak geçmiş dönemde izlenen politikaların yarattığı sonuçlar itibariyle ölçülen makroekonomik performansa bağlı olduğu (Telatar;2000:136-137) ileri sürülmektedir. Bu açıdan baktığımızda piyasadaki ekonomik şartlar seçmen davranışlarını etkilemekte, başka bir ifade ile piyasadaki makroekonomik değişkenleri değerlendiren seçmenler kendileri için önemli olan sorunu dikkate alarak oylarını kullanmaktadırlar. Büyüme oranı, istihdam düzeyi, enflasyon ve reel faiz gibi temel göstergelerin ideolojik eğilimler ile birlikte siyasal iktidara dair seçmen eğiliminin meydana çıkmasında etkili oldukları (Çinko; 2006:105) iddia edilmektedir.

Downs ekonomik seçmen teorisinde, siyasetçiler politika ve kamu hizmetleri arz ederken seçmenler de oyunu para gibi kullanarak siyasal taleplerini ifade eden tüketiciler olarak modellenmiştir. Downs'un modelinde politikacılar siyasal destek için kamu hizmeti ticareti yaparken seçmenler ise bu hizmetlerin sunumu için oy ticareti yapmaktadırlar (Caporaso ve Levine;1992:139). Downs, bütün dikkatini siyasal partilerin davranışlarına yoğunlaştırarak piyasa teorisi ile benzeşen bir teori geliştirmiştir. Buna göre, bireylerin piyasa süresinde maksimum faydayı sağlama çabaları gibi siyasi partiler seçmen desteğini maksimum yapmaya çalışmaktadırlar (Buchanan ve Tullock; 2004: 9). Demokratik bir rejimde faaliyet gösteren

siyasal partilerin iktidara gelmek için politikalar oluşturacakları, hükümet olduktan sonra da kendilerine oy kazandıracak politikaları formüle ederek uygulayacakları vurgulanmaktadır (Downs, 1957b: 134). Politik iktisat'a göre zamanında yapılan ya da zamanından önce yapılan seçimlere (erken seçim) ve iktidarın ideolojik eğilimleri kapsamında izlenen popülist ekonomi politikalarından kaynaklana bu süreç, ekonomiyi düzenli biçimde optimumdan saptırmakta (Güvel;1998:18-19) ve bu durum seçim ekonomisi olarak adlandırılmaktadır.

Kolektif çıkar açısından bakıldığında, siyasal partilerin/iktidarın, kamusal kaynakları siyasi destek uğruna dağıtmamak, harcamalar üzerinde makroekonomik istikrar sağlayacak bir disiplini oluşturmak şeklinde hareket tarzı göstermesi beklenmekte, ancak bu amaçlar partilerin oy maksimizasyonuna yönelik öncelik ve amaçlar ile çelişebilmektedir (Atiyas;2001:73). Bu nedenle siyasal iktidarlar izleyecekleri politikalara karar verirken seçmenlerin oyları aracılığıyla verecekleri tepkileri de dikkate almak durumundadırlar. Bu bağlamda, izlenen veya seçim öncesinde izleneceği vadedilen politikalar, siyasi partilerin seçim kazanma amaçlarına ulaşmak için yararlandıkları araçlar konumundadır. Hükümetin seçim öncesi genişletici politikalar izleyerek ekonomiyi manipüle etme eğilimi, oy maksimizasyonu sürecinin bir sonucu olmaktadır. Genel seçimlerden önce, hükümetler genişletici maliye politikası uygulama yönünde eğilim içinde bulunurlar. Bu eğilim çerçevesinde, kamu çalışanlarına ücret artışı, istihdamın artırılması, tarımsal teşvikler şeklinde politika önlemleri geliştirerek, seçmen gruplarının sempatilerini kazanmaya yönelik bir seçim ekonomisi uygularlar (Musgrave vd.; 1989:105).

Seçim dönemlerinde, ekonomik bakış açısına göre her zaman ideolojik tercihler ön plana çıkmaz ve pek çok defa seçmen ve politikacılar kendi çıkarlarına göre hareket ettiklerinden, politik hareketleri rasyonel olarak kabul edilmektedir. Buna göre, siyasetçinin amacı, iktidarda kalmak için oyunu maksimize (ençoklaştırma) etmeye çalışmak iken seçmenin amacı ise kamu harcamalarından daha fazla yarar elde etmek ve daha az vergi vermektir. Bu nedenle seçmenler, kendi çıkarlarını en iyi temsil edeceklere oyunu vermektedirler. Firmaların tüketicileri çekmek için rekabet etmeleri gibi, politikacılar da, seçmenleri etkilemek için, politika arenasında rekabet etmektedirler (Musgrave vd.;1989:96). Politikacıların birinci amacı, mümkün olduğunca uzun süre iktidarda kalmak olacaktır. Bu amaca ulaşmak için bazı ekonomi politikası tedbirleriyle ellerinden gelen en iyisini yapmaya çalışacaklardır ve yalnızca, eğer iktidarda kalabilirlerse bazı ideolojik amaçlarını gerçekleştirebileceklerdir. Bu yüzden, Batı demokrasilerinde politikacıların kasten politik konjonktürü özendirdikleri ve seçim ekonomisi uyguladıkları (Schneider;1992:28) politik devresel dalgalanmalar teorisinde ileri sürülmektedir.

Politik devresel dalgalanmalar kuramında, ampirik bulgulardan dayanarak iktidardaki siyasal otoritelerin kendi siyasal/ideolojik lehlerine sonuçları garantilemek amacıyla, seçim öncesinde ekonomiyi manipüle etmeye çalışacakları vurgulanmaktadır. Buna göre, iktidardaki siyasal otoritenin seçimde elde edeceği sonuç, söz konusu siyasal otoritenin makroekonomik performansını etkileyen politika araçları üzerinde belirli bir kontrole sahip olmasından dolayı, büyük oranda, seçim dönemlerinde ekonominin gösterdiği performansa bağlı olacaktır (Telatar;1998:2). Siyasal iktidarlar, seçim kazanmak için makroekonomik politika araçlarını, olumlu ekonomik performans elde etmek amacıyla kullanacaklardır. Söz konusu makroekonomik politikaların yarattıkları sonuçlar aracılığıyla siyaset piyasasında seçmenler ile siyasal iktidar arasındaki bağlantı kurulmaktadır. Yani, demokratik bir toplundaki siyasetçi, seçmenin çoğunluğunun desteğini garantilemek için birtakım kamu harcamalarını ve bu harcamaların finansmanını kapsayan programları yürürlüğe koymak için teklifte bulunan ve harekete geçen bir kişi olarak değerlendirilmektedir (Buchanan ve Wagner;2000:98). Bu yaklaşım, temsili demokraside partiler arasında rasyonelden uzaklaşan bir vaat yarışına yol açarak siyasal rekabet yaratacaktır. Bu rekabet nedeniyle seçim dönemlerinde, seçmenin tercihini etkilemek için kamu harcamalarında artış meydana gelecektir. Temsili demokraside oy çokluğu kuralı altında rasyonel davranan bireyler oy çokluğunu ele geçirdiği zaman devlet müdahalesi yoluyla kendi çıkarlarını azamileştirmek ve maliyetleri toplumsallaştırmak yönünde kullanacaklardır (Arın;2013:271). Siyasetçilerin kazanç ve kayıp anlayışları, bu siyasal rekabetin içinde şekillenen seçim, kamu harcama ve vergi programlarına seçim bölgelerinde verilen desteğe bağlıdır. Bu siyasal rekabet sisteminde kamu bütçesinin büyüklüğü ve bileşimi, siyasetçilerin seçim bölgelerinin tercihleri ile siyasal sistemin anayasal-kurumsal sınırlamalarının bir ürünü olarak görülmektedir (Buchanan ve Wagner;2000:100).

Politik devresel dalgalanmalar teorisinin ampirik araştırmalar sonucu ulaştığı varsayımlar her durum ve her ülke için geçerli olmadığı ileri sürülmektedir. Parlamenter rejime sahip ülkelerde, seçim dönemi uzunluğu konusunda kurumsal olarak belirlenmiş bir üst sınır bulunmasına karşın, yasal sürenin bitiminden önce seçim yapılmasını olanaklı kılan bazı durumlar söz konusudur. Hükümet davranışları ve politik devresel dalgalanmaların ortaya çıkışı parlamenter sistemleri, ABD gibi başkanlık sistemine sahip ve seçimlerin yasal sürenin sonunda yapıldığı ülkelerden farklı hale getirmektedir (Telatar;2000:143). Ayrıca, politik devresel dalgalanmalar kuramının varsayımları büyük oranda, gelişmiş Batı demokrasilerindeki gözlem ve analizlerden elde edildiği dikkate alındığında, gelişmekte olan ülkelerde yapılan sınırlı sayıdaki ampirik çalışmalara dayanarak gelişmekte olan ülkelerin hepsinde de düzenli

politik devresel dalgalanmaların bulunduğunu ileri sürmek oldukça zordur (Akçoraoğlu vd.; 2004:2-3).

2.2.3.3. Temsili Demokraside Bütçe Açığı Eğilimi

Neoliberal düşünürler siyasal iktidarın genişlemeci dinamiklerini, talep-yanlı ve arz-yanlı baskılarla açıklamaktadırlar. Buna göre; talep-yanlı baskılar, genellikle seçimli demokrasi mekanizması aracılığıyla toplumun kendisinden geldiği, seçimli demokrasinin siyasetçileri, birbirleriyle âdeta açık artırmaya girerek, bu tür politikaların uzun dönemde ekonomiye verdiği zararlara (yüksek vergiler ve enflasyon gibi) aldırmaksızın, yüksek kamu harcamalarını teşvik ettiğini ileri sürülmektedir. Arz-yanlı baskılar ise, devletin kendi içinden gelmektedir. Bunlar, devlet aygıtının kurumları ve personeli çerçevesinde açıklanmaktadır (Heywood; 2012:134). Bu kapsamda, 1980'lerin başında siyasetçilerin, neden iyi tanımlanmış sosyal optimumdan sistematik bir şekilde saparak, kamu yükümlülüklerini kamu gelirlerinden daha fazla artıran bir açık eğilimine girdikleri sorusu üzerine geniş bir neoklasik kamu tercihi literatürü gelişmiştir (Debrun;2011:4).

Kamu tercihi/anayasal iktisatçılar, temsili demokrasinin siyasal ve kurumsal işleyişinden kaynaklanan olumsuzlukların maliye politikası sonuçları üzerinde etkililerini, kamu kaynaklarının irrasyonel kullanılması sonucu aşırı vergi yükü ve kamu borçlarındaki artış çerçevesinde ele almaktadırlar. Anayasal iktisatçılara göre, demokrasilerde siyasal iktidara sahip olanlar yeniden seçilebilmek ya da iktidar sürelerini uzatabilmek amacıyla seçmen taleplerine duyarlı politikalar yürütmek zorundadırlar. Bu nedenle siyasal iktidarlar, seçmenlerin olası tepkisi nedeniyle vergileme yöntemi yerine, kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla gereken harcamaların finansmanında borçlanma yöntemini tercih ederler. Kamu tercihi teorisyenleri, bu durumun demokrasinin kurumsal işleyişinden kaynaklanan bütçe açığı eğimini sürekli kıldığını ileri sürmüşlerdir.

James Buchanan ve Richard Wagner'ın (1977) "Açık Veren Demokrasi: Lord Keynes'in Politik Mirası"[2] adlı eserinde, demokrasinin çoğulcu karar alma sürecinin bütçe açığının süreklilik arz etmesine neden olduğunu belirtmişlerdir. Buchanan ve Wagner, Keynesyen maliye politikasının demokratik siyasal karar alma sürecine uygun kurumsal yapı geliştirmediği için başarısız olduğunu (Buchanan ve Wagner;2000:96), temsili demokrasinin demokratik siyasal karar alma sisteminde, bütçe fazlası verilmesinde en büyük engelin kurumsal eğilimlerden kaynaklandığını, bu nedenle temsili demokraside bütçe açığının ister Keynesyen olsun isterse Keynesyen olmasın, eğer zorunlu anayasal denk bütçe kuralları olmaz ise tüm

[2] Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes.

ekonomilerde görülebileceğini (Buchanan ve Wagner;2000:104-105) ileri sürmüşlerdir. Bu nedenle demokratik süreç içinde iktidara gelmek ve/veya sürecini uzatmak amacı güden siyasi partiler, açık bütçe eğilimi içinde girebilirler. Klasik denk bütçe baskısından kurtulmuş olan siyasal otorite, oy ençoklaştırması davranışı içinde açık bütçe eğilimi gösterebilir (Önder;1997:110).

Kamu tercihi teorisi bütçe açığı eğiliminin nedenleri için iki temel açıklama öne sürmektedir: Siyasal iktidarın dar görüşlülüğü/kısa vadeli bakış açısı (short sightedness) ve kamu kaynaklarının irrasyonel kullanımı olan ortak havuz sorunu (common pool problem) (Schaechter vd.2012:5). Bir toplumda seçmenler, kamu harcamalarının aşırı artmasının sonuçlarının tam farkına varamazlar. Örneğin, seçmenler kamu harcaması tasarılarını desteklerken, bu harcamanın maliyetinin başkaları tarafından yüklenildiğini zannederler (Yılmaz ve Biçer;2014:165). Bu nedenel seçmenler, dolaylı vergilerdeki artışların farkına varamadıklarından vergi yükünü doğrudan da hissedemezler (Musgrave vd.;1989:100). Vergi gelirlerinden oluşan toplam kamu gelirlerinin, kamu politikalarının finansmanında kullanılan ortak bir kaynak olması, bu kaynaktan finanse edilen kamu harcamalarından daha fazla pay almak için siyasi grupların rekabet etmesine neden olmaktadır (Poterba vd.;1999:3). Bu rekabet sonucu ortaya çıkan kamu kaynaklarının irrasyonel kullanımına "ortak havuz sorunu" (common-pool problem) denilmektedir (Fabrizio vd.;2006:9). Ortak havuz sorununun yaşanmasının en temel nedeni, çıkar grupları veya seçmenlerin, rekabet eden çıkarlarının bütçe üzerindeki toplam etkisini içselleştirememeleri ve rekabet eden birçok grubun varlığı nedeniyle ekonominin iyi olduğu yıllarda tasarruf etmek yerine, aşırı kamu harcamasına yol açılmasıdır (Schaechter vd.2012:5). Bu sorun, bakanlar, siyasi partiler ve çıkar gruplarının oluşturduğu politika yapıcıların katıldıkları bütçe sürecinden doğmaktadır (Krogstrup ve Wyplosz;2007:3). Etnik, ideolojik, dil ve din açısından toplumdaki ayrılıkların ortak havuz sorununu artırdığı (Fabrizio vd.;2006:9) ortaya konulmuştur.

Maliye politikasının uygulanması sürecinde ortaya çıkan "ortak havuz sorunu", kamu harcaması gerektiren ve toplumun belirli bir kesimini hedef alan toplumun genelinden tahsil edilen vergiler ile finanse edilen proje, program ve teşvikler gibi "kaynak dağıtım"(distributive) politikalarının uygulama sürecinde ortaya çıkmaktadır. Bu durum kamu tercihi yaklaşımında şöyle ortaya konulmaktadır: Dağıtıcı politikaların esas sorunu bu tür kamu harcamalarından faydalanan ve maliyetini karşılayanların faklı olması, yani kamu harcamalarının maliyetlerinin faydalanan grup tarafından içselleştirilememesidir. Bu tür harcamalardan faydalananlar maliyetin sadece küçük bir kısmını ödemektedirler. Böylece, belirli çıkar guruplarını temsil eden siyasetçiler, temsil ettikleri çıkar grubu düşük bir maliyetle bu durumdan tam olarak

faydalanabileceği için, kendi seçim bölgelerini hedef alan dağıtıcı politikaların sosyal faydalarını olduğundan fazla göstermeye çalışmaktadırlar. Örneğin, bölgesel ihtiyaçların maliyetleri merkezi yönetimden karşılandığında, bir milletvekilinin kendi seçim bölgesi için talep edeceği yol yapım çalışması miktarı merkezi yönetimin öngördüğünden fazla olacak, maliyetler bölgeden tahsil edildiğinde ise daha az talep olacaktır. Her seçim bölgesinin parlamentodaki temsilcisinin kendi bölgesi için farklı öncelikleri olacağından bu durum aşırı harcamaya yol açabilecektir. Bu aşırı harcamalar uzun süreli vergilerle günümüze ve geleceğe dağıtılmasına rağmen finanse edilemeyecek boyutlara ulaşabilecek ve uzun vadede bütçe açıklarına ve borç stokunda artışa neden olabilecektir (Von Hagen ve Harden; 1996:1-2). Ayrıca, kamu tercihi kuramcıları, Keynesyen iktisat döneminde seçilmiş siyasetçilerin, seçim bölgelerine yönelik görünebilir fayda sağlayan projelere kamu kaynağı harcamaya istekli olduklarını, ancak bu siyasetçilerin seçim bölgelerine yönelik vergi konulmasına istekli olmadıkları (Buchanan and Wagner;2000:95) ileri sürmektedirler.

Kamu tercihi kuramı, seçmenlerin kendi karlarını ençoklaştırma amacında oldukları için, gelecek nesilleri düşünmek yerine kendilerini düşünmesi nedeniyle ortak havuz sorununun tüm demokratik sistemlerde içsel bir görünüm arz ettiğini, bu nedenle hükümetlerin bütçe açığı eğiliminde olmalarının kaçınılmaz bir (Wyplosz; 2012:5) durum olduğunu ortaya koymuşlardır. Temsili demokraside tam kurulamamış asil–vekil ilişkisi, aşırı kamu harcamasına, vergilemeye ve borçlanmaya zemin hazırlayarak ortak havuz sorununa yol açmaktadır. Eksik asil–vekil ilişkisi ne kadar güçlü ise seçmenlerin tercihleri ve kamu harcamalarının kapsam ve düzeyindeki farklılık çok büyük düzeyde gerçekleşmektedir. Ortak havuz probleminin çok yüksek olduğu durumlarda, marginal sosyal fayda ile marginal sosyal maliyet arasında farklılık daha fazla olmaktadır. Ampirik çalışmalar göstermektedir ki, bu durum aşırı düzeyde kamu harcaması, açık ve borçlanmaya neden olmaktadır (Von Hagen; 2002: 264).

Kamu kaynaklarının irrasyonel kullanımı nedeniyle ortaya çıkan bütçe açığı eğilimini önlemek için mali disiplin sağlamayı öngören düzenlemeler gündeme gelmiştir. Bu kapsamda önerilen en önemli mali düzenlemeler, bütçe sürecinde rol alanların bütçe açığının maliyetinin içselleşmesini sağlayan ve dolayısıyla daha az bütçe açığına neden olan orta vadeli harcama sistemi ve mali kurallar olmuştur.

2.2.4. Temsili Demokraside Maliye Politikasının Delegasyonu

Temsili demokraside kamu politikası yapımı teknik analizlerden çok, politik dinamiklerin belirleyici olduğu bir süreçte gerçekleştirilmektedir (Blinder;1997:116). Bu anlamıyla, yasama ve yürütme kamu politikası oluşturma sürecinde yer alan temel organlardır ve kamu politikaları,

seçilmiş temsilcilerden oluşan parlamento tarafından belirlenerek hem seçilmiş temsilciler (bakanlar) hem de bürokratlar tarafından yürütülmektedir (Yılmaz ve Biçer;2010a;2013). Uygulamada yasama organı, belirli bir konudaki politika oluşturma yetkisinin bir kısmını veya tamamını, kendi belirlediği sınırlar ve sorumluluklar çerçevesinde, kanun ile yürütmeye ve yürütmenin alt birimlerine devretmektedir. Bu durum bir yetki devri, yani delegasyon olarak tanımlanmaktadır.

Maliye politikası da, diğer kamu politikalarında olduğu gibi, bürokratlar denetim ve uygulama sürecinde rol almasına rağmen, seçilmiş temsilciler (hükümet ve parlamento) tarafından oluşturulmaktadır (Alesina ve Tabellini; 2007:169). Bu süreçte yasama organı, vergilerin toplanması ve harcamaların yapılması konusunda yürütme organına, bütçe kanunu ile yetki devretmektedir. Ancak bu yetki en fazla bir yıl süre ile geçici olarak verilmektedir.

Bir kamu politikasının yürütme organına delegasyonunda dört unsur öne çıkmaktadır:

- İlk olarak, bir politikanın politik temsilciler tarafından uygulanması durumunda sosyal olarak çarpıklıklar ortaya çıkma ihtimalinin bulunması gerekmektedir. Aksi halde, politika seçilmiş temsilciler tarafından optimum bir şekilde uygulanabilecek ve delegasyona ihtiyaç duyulmayacaktır. Bu durumda diğer üç kriterin dikkate alınmasına gerek kalmamaktadır.

- İkincisi, belirli bir alanda uygulanabilecek en uygun politikanın ne olduğu üzerinde görüş birliği olması gerekliliğidir. Bunun temel nedeni, bağımsız bir kurumun sorumlu tutulabileceği kriterlerin belirlenmesine ihtiyaç duyulmasıdır. Böyle bir ortak görüşün bulunmadığı konularda verilecek olan kararlar farklı gruplar ve bölgeler arasında çatışmalara yol açabilir, bu durumda ise ancak seçimle işbaşına gelen siyasi otoritelerin kararı doğrultusunda uygulanacak politikalar belirlenebilir.

- Üçüncüsü, bağımsız kurumlara devredilecek yetkilerin seçmen grupları arasında kaynak dağılımını doğrudan etkiyecek olmaması ve bu dağılımı etkileyebilecek sonuçları olan politikalar olmamasıdır. Seçilmiş politikacılar kaynak dağılımını etkileyen bir politikanın kontrolünün devrini istememektedirler. Çünkü bu tür politikaları kullanarak gelecek seçimlerde kendi seçilme ihtimallerini artırabilmektedirler. Bu durum, maliye politikasının belirlenmesinin birçok teknik konuyu içermesine rağmen, siyasetçilere bırakılmasının en temel nedenidir.

- Son olarak yetkilerin delegasyonu, politikaların koordinasyonunda sorunlara neden olmamalıdır. Herhangi bir politikanın uygulanması bağımsız kurumlara devredildiğinde, bu politikanın diğer unsurlarının siyasetçilerin kontrolünde olması durumunda veya başka bir politika aracının alanıyla kesişmesi durumunda sıkıntılar ortaya çıkabilme ihtimali bulunmaktadır (Deburn vd.; 2009: 54).

Para politikasının delegasyonuna baktığımızda, yukarıda sıralanan kriterlerin varlığından bahsedebiliriz. Şöyle ki: (1) Para politikasının siyasileşmesi makroekonomik istikrarsızlığın temel kaynağı olarak görülmekte, (2) en uygun para politikasının ne olduğu konusunda çok fazla görüş ayrılığı bulunmamakta, (3) para politikasının kaynak dağılımı üzerinde etkisi bulunmamakta, (4) para ve maliye politikası arasındaki politika unsurlarının kesin çizgilerle ayrımının yapılması en uygun para politikanın oluşturulmasına yardımcı olmaktadır (Alesina ve Tabellini; 2007-Deburn vd.; 2009: 54).

Diğer taraftan, dört kritere ek olarak, herhangi bir politika unsurunun belirlenmesine ilişkin kararların politikacılara mı teknokratlara mı bırakılması gerektiği, politikanın teknik uzmanlık gerektiren bir konu mu olduğu yoksa sadece kararlara mı dayandığı ve politikanın etkilerinin ortaya çıkabilmesi için ne kadar uzun vadeli uygulamaya ihtiyaç duyulduğu gibi görüşlerde öne çıkmaktadır. Sağlık, vergi ve çevre politikası gibi önemli bazı konular daha uzun vadeli uygulamaları gerektirmekte ve sonuçları ancak uzun vadede ortaya çıkmaktadır. İyi bir vergi politikası da para politikası gibi karmaşık analizleri ve teknik bilgiyi gerektirmektedir. Temel kararlar politikacılar tarafından belirlendiği halde vergilerin ve vergi sistemini uygulanmasına ilişkin ayrıntıları belirleme yetkisinin bağımsız bir kuruma devredilmesi, vergi sisteminin daha basit, adil ve verimli bir yapıya kavuşmasına yardımcı olabilmektedir (Blinder;1997:118-119). Bu şekildeki bir yetki devrinin demokratik olmayacağı düşünülebilir, fakat merkez bankalarının para politikasının oluşturulmasındaki bağımsızlığı gibi bağımsız maliye politikası kurumları da yetkisini parlamentodan alacaktır. Ayrıca, yetkileri ve hedefleri de seçilmiş temsilciler tarafından belirlenecektir. Faaliyetlerinin amacını ve sonuçlarını halka açıklamak suretiyle şeffaflığın sağlandığı, kararları ve çalışmaları parlamento tarafından değiştirilebilir olduğu ve kurulun karar mekanizması parlamento tarafından görevden alınabilir olduğu bir durumda hesap verebilirlik sağlanmış olacaktır (Blinder;1997: 122-123). Ancak maliye politikasının gelir dağılımı üzerinde doğrudan etkileri bulunan vergi dilimlerinin veya sosyal transferlerin büyüklüğünün belirlenmesi gibi unsurlarının seçilmişlerin kontrolü altında bulunması gerektiği (Deburn vd.; 2009: 55) ileri sürülmektedir.

2.3. MALİYE POLİTİKASININ SİYASİ (İRADİ) YÖNÜNÜN SINIRLANMASI EĞİLİMLERİ

Bu bölümde,

- Keynesyen refah devleti uygulamasından kaynaklanan sorunların aşılması amacıyla gündeme gelen yeni sağın neoliberal politikalarını ortaya çıkaran sebepler, kısaca belirtildikten sonra, 1980'li yıllarda siyaset ve ekonomi alanında yaşanan dönüşümün temel eksenleri üstünde durulacaktır.

- 1970'ten sonra siyaset ve ekonomi alanında yaşanan dönüşümün maliye politikasına etkisi ve "mali disiplin" kavramı çerçevesinde, üçüncü bölümde geniş şekilde ele alınacak olan maliye politikasının siyasi olarak belirlenme sürecinin kurala bağlanması eğilimi üzerinde durulacaktır.

2.3.1. 1970'ten Sonra Keynesyen Maliye Politikasının Sonuçları ve Finansmanının Yarattığı Sorunlar

Keynesyen ekonomi politikalarının uygulanmasında üretimin artırılması ile göreli olarak tam istihdam hedefine ulaşılmasında ve bu gelişmelerin sürdürülebilir kılınmasında bütçenin temel iktisat politikası aracı olarak görülmesi (Buchanan ve Wagner;2000:96), bütçe açıklarında ve dolayısıyla kamu borçlarında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kalıcı artışlara neden olmuştur. Bu durum, 1970'li yılların başında, refah devletinin finansmanından kaynaklanan ekonomik krizin oraya çıkmasına yol açmıştır. Keynesyen iktisadi düşüncenin 1945'ten 1970'lerin başına kadar yüksek oranda ve kalıcı bir şekilde istihdamı ve bir ölçüde ekonomik büyümeyi sağlamasına rağmen, 1970'ten sonra enflasyon ve ödemeler dengesi açısından başarı gösterememesi (Pınar; 2006:18), bir ekonomi politikası tasarımı olarak Keynesyen yaklaşım ve Keynesyen politikalar aracılığı ile yönlendirilen toplumsal kesimler arası kurulmaya çalışılan uzlaşma ve refah toplumu yaratma hedefine bağlanan umutları da (Eser;1997:132) zayıflatmıştır.

Dünyada 1970'lerde kamu harcamalarında yaşanan artış, esasında 1929 Mali Krizinden sonra devletin üstlendiği sosyal politikalardaki gelişmeden kaynaklanmaktadır. Kamu harcamalarındaki bu artış, devletin sosyal alanda üstlendiği fonksiyonlardaki gelişme yanında, 1930'dan sonra kamu mal ve hizmet üretimindeki artıştan, bütçe transfer harcamalarının kapsamının değişmesinden, savaş ve olağan üstü şartlar altında kamu harcama ve gelirlerinde artış olmasından (Musgrave vd.;1989:121-128) kaynaklanmıştır. Bu gelişmeye paralel olarak 1945'ten sonra Keynesyen politikalar ile kamu harcama ve vergileme alanında yaşanan gelişmeler de kamu harcamalarını, tarihinde görülmediği ölçüde artırmıştır. Bu konudaki en temel gelişme, vergilemede ödeme gücü ilkesinin yaygınlaşmasıdır. Bu ilkenin uygulanması sonucu kamusal talepler bedelsiz bir statüye kavuşurken aynı anda kamu hizmetleri, yarı-kamusal ve hatta özel sayılabilecek hizmetleri kapsar hale gelmiştir (Önder;1997:109). Refah devletinin söz konusu yeniden bölüştürme işlevinin maliyeti kayda değer boyuta ulaşmış ve bunun kaçınılmaz sonucu, gelişmiş ülkelerde görece yüksek vergi oranlarına yansımıştır (Wallerstein;2005:154).

1930'dan sonra kamu harcamasında nicelik ve nitelik olarak meydana gelen artış, vergi sistemindeki gelişmelere bağlı olarak şekillenmiştir. Örneğin, endüstrileşmiş ülkelerde 1960'lı

yıllarda vergi yükü GSYH'nın yüzde 30'undan azken bu oran 1930-1960 arasında, vergilemede artan oranlı gelir vergisi ile katma değer vergisi şeklinde iki teknolojik yenilik yanında ulusal gelirin ücret kısmından alınan sosyal güvenlik primleri vergi yükünü yükseltmiş ve bu vergi yükü, 1990'lardan birçok OECD ülkesinde GSYH'nın yüzde 40-50'si düzeyine ulaşmıştır (Tanzi;2008:2). Bunun yanında, OECD ülkelerinde kamu harcamalarındaki artış trendine baktığımızda Fransa'da 1960 yılında, kamu harcamalarının GSYH'ya oranı yüzde 34.6'dan 1980 yılında ise yüzde 56.7'e seviyesine yükselmiştir. Söz konusu oranlar, İtalya'da yüzde 36.1'den yüzde 53.7'ye, ABD ise yüzde 27.6'dan yüzde 37.6'ya yükselmiştir (Musgrave vd.;1989:121). Başlangıçta kamu harcamalarındaki bu artışlar vergi gelirlerinin artırılması yoluyla finansa edilmeye çalışılmış, ancak giderek kapsamı ve niteliği genişleyen refah devleti politikaları sonucu, 1970'ten sonra vergi gelirlerindeki artışın yetersiz kalması nedeniyle borçlanma ile karşılanmaya başlanmıştır (Büyükcan ve Biçer;2016:355). Bu gelişmeler ekseninde, örneğin Almanya'da kamu borcunun GSYH'ye oranı 1965 yılında yüzde 17.3 iken, 1975 yılında bu oran yüzde 25.1'e, aynı yıllar için ABD bu oranlar, sırasıyla, yüzde 52.1 ve yüzde 42.7 düzeyinde gerçekleşmiştir (Alesina vd.;1999:28).

1970'ten sonra enflasyon, bütçe açığı ve ödemeler dengesi sorunu ile birlikte yaşanan ekonomik kriz, Keynesyen refah devletinin finansman yöntemlerinden kaynaklanan sorunların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Dolayısıyla, bu tarihten sonra kamu borcundaki artışı durduracak ve kamu harcamalarını kontrol altına alacak politika arayışları gündeme gelmiştir (Büyükcan ve Biçer;2016:355). Liberal iktisatçılar ile birlikte bir çok politikacının dahi sahiplendiği Keynesyen ekonomi politikalarının, yaşanan ekonomik kriz sonucu kuramsal ve teknik olarak mümkün ve siyasal olarak da uygulanabilir olmaktan çıkması nedeniyle önemini yitirmesi, Keynesyen refah devleti modelinin siyasal örgütlenme biçimi olarak sosyal liberal demokrasinin kurumları ve kurulu düzenin tüm sosyal, ekonomik ve hukuksal olmak üzere tüm alt yapısının yeniden yapılanmasını gündeme getirmiştir. Kapitalizmin içine girdiği söz konusu değişim sürecinde, yeni bir tür sağ liberal gelişme ve yayılma şeklinde tanımlanan (Esen;1997:132-133) neoliberal politikalar gündeme gelmiştir.

2.3.2. Siyaset ve Ekonomi Alanında Yaşanan Dönüşümün Temel Eksenleri

Yeni sağ yaklaşım çerçevesinde, Batı'da refah devletinin krizine paralel olarak gelişerek 1980'lere damgasını vuran neoliberal dönüşüm, ticari serbestleşme ve rekabet (serbest piyasa ekonomisi, vergilerin kısılması), kamu müdahalesinin kapsamının daralması (sosyal harcamaların kısılması) ve özelleştirme alanlarında, devlet-piyasa sınırlarının yeniden belirlemesi noktasında yaşanmıştır (Büyükcan ve Biçer;2016:355). Bununla birlikte, Dünya Bankası, IMF, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) uluslararası kuruluşlar ile Uruguay Round gibi

çok uluslu antlaşmalar, ulusal devletin ekonomiyİ ve hatta siyasi alandaki kendi düzenleme yetkisini önemli ölçüde sınırlandırması, devletlerin ekonomiye müdahale etme yollarını da değiştirmiştir (Pierson;2000:198).

Neoliberal politikaların ekonomik yönü, Washington Uzlaşması olarak adlandırılan ve merkezi Washington'da bulunan (Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve ABD Hazine Bakanlığı) üç önemli kurumun gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere önerdikleri ortak ekonomi politikalar ile çizilmiştir (Williamson;2000:252-253). 1990'lı yıllarda neoliberal yaklaşımın ilke ve çerçevesini oluşturan Birinci Washinton Uzlaşmasında, mali disiplin, kamu harcamalarında öncelikler, vergi reformu, sabitlenmiş rekabetçi döviz kurları, finansal serbestleşme, dış ticarette serbestleşme, mülkiyet haklarının güvence altına alınması, deregülasyon, özelleştirme ve doğrudan yabancı yatırımların serbestleşmesi politikaları öne çıkmıştır (Sönmez;2011b: 1053-1054). Washington Uzlaşmasının modern refah devleti eleştirileri çerçevesinde mali yönetimde etkinliğe ve mali disipline yaptığı vurgunun, sosyal harcamalarda önemli oranda kesintilere neden olduğu (Birdsall ve Fukuyama;2011) belirtilmektedir.

Neoliberalizm, demokratik siyasal karar alma sisteminde, bütçe fazlası verilmesinde en büyük engel olarak kurumsal eğilimleri (Buchanan and Wagner;2000:104) görmesinden dolayı mali disiplini saptamaya yönelik mali kurallar ile kurumsal düzenlemeleri kapsayan politikaları öne çıkarmıştır. Bu kapsamda, kamu harcamaları, vergileme ve borçlanma konularında ortaya çıkan sorunları azaltmak amacıyla üç kurumsal yaklaşım geliştirilmiştir (Von Hagen, 2002: 264-265). Buna göre siyasal karar alma süreci:

1- Mali kurallar ile ekonomi politikasının oluşturulma sürecinin siyasete etkisini en aza indirecek,

2-Seçim sistemlerinin, siyasal hesap verebilirliğin ve rekabetin teşvik edilmesini sağlayacak,

3- Kamu maliyesinde karar alma sürecinin, marginal sosyal fayda ile maliyet hesabının dikkate alacak,

şekilde tasarlanmasıdır.

1980'li yıllarla birlikte yaşanan neoliberal dönüşümün maliye politikası araçlarına yansımaları ise büyük ölçüde mali disiplin, mali kural uygulamaları ve bütçe sürecindeki uygulamalar temelinde gerçekleşmiştir.

2.3.2.1. Siyasal Karar Alma Sürecinin Dinamiklerinde Yaşanan Dönüşüm

20 inci yüzyılın son çeyreğinde yaşanan derin ekonomik ve toplumsal değişim sürecinde ulusal devlet, işlevsel bir dönüşüme girmiştir (Şaylan; 2008:398). Yeni sağ düşünce, 1970'li yıllarda kamu harcamalarındaki artışa bağlı olarak yaşanan borç krizinin en önemli nedeni olarak temsili demokraside siyasal sistemin örgütlenme biçimini ve işleyişini görerek demokrasi idealinin iki temel ögesi olan sosyal eşitlik ve siyasal katılımı, yaşanan ekonomik krizin nedenlerinden biri olarak (Esen;1997:137) görmüştür. Bu görüşü temellendirmek için de yeni sağ, klasik liberalizmin "ekonomi ile siyasetin ayrılması gerektiği" savını daha güçlü savunarak minimal devlet ve serbest piyasaya dayalı bir toplum modeline yönelik tasarım ortaya koymuştur. Bu yaklaşım, piyasaların toplumsal denetimden koparılmasını ve toplumun piyasanın denetimi altına sokulmasını hedeflemekte (Ataay;2013:18) ve 1970'lerde yaşanan ekonomik krizinin parlamenter yönetim sistemini yozlaştırması ve yıpratmasını kullanarak siyaseti, bununla bağlantılı olarak demokrasiyi (Ataay ve Kalfa;2012:308) önemsizleştirmeye, adeta liberalizm karşıtı göstermeye çalışmıştır.

Siyaset ve demokrasinin ekonomik krizleri çözmede yetersiz kaldığı yaklaşımı, büyük ölçüde, 1975 yılında yayımlanan "Demokrasi Krizi: Demokrasilerin Yönetilebilirliği Üzerine Rapor'da" (The Crisis of Democracy - The Trilateral Commission) ortaya konan görüşlere dayanıyordu. Bu raporda, çoğulculuğa ve katılımcılığa dayanan demokrasinin kurumlarının devleti aşırı taleplerle zorladığı ve ciddi kaynak israflarına yol açtığı, bu nedenle piyasa ekonomisinin ve yürütme organının demokratik kontrolden kurtulması gerektiği (Merkel;2012:14-15) vurgulanmıştır. Reagan'ın ve Thatcher'ın gücünün yükselme evresinde, ABD ve İngiltere, sonrada ise birçok OECD ülkesi en azından dolaylı olarak 1975'de yayımlanan söz konusu Üçlü Komisyon Raporu tarafından önerilen yöntemleri takip eden yapısal reformlara girişmiştir. Bu reformlar, piyasaların serbestleştirilmesi, sosyal devletin küçültülmesi ve ekonominin siyasi denetimden "özgürleştirilmesi" ekseninde yoğunlaşmıştır. Bu ülkeler, sosyoekonomik vatandaş taleplerinin fazla yükünden arındırılmış bir jandarma-devlet modelinin hükümeti etkili bir yönetime dönüştürebileceğini vurgulayan neoliberal söylemi izlemiştir (Merkel;2012:15).

Neoliberal görüş, devletin, hatta demokratik devletin tek meşru işlevinin bireyler arasındaki akitten doğan ilişkilerin sürdürüleceği genel koşulların sağlanması olduğunu, ancak 20 inci yüzyılda, devletler bu fonksiyonu aşan görevler üstlenerek yönettikleri toplumları çok daha aktif ve pahalı yönetme peşinde koşan devletlere (Pierson;2000:138) dönüştüğünü ileri sürmüştür. Bu kapsamda iktisadi liberalizm, ekonomik yaşamda devlet müdahalesini en aza indirmeyi ve kamusal alanı daraltarak toplumsal ve iktisadi ilişkileri piyasa yasalarına tabi

kılmayı öngören politikalar öngörmüşlerdir. Ancak bu politikalar, siyasal liberalizmin katılım, genel oy ilkesi ve çoğunluğun iktidarı çerçevesinde işleyen demokratik rejim ilkeleriyle örtüşmemektedir (Esen;1997:137). Günümüzde liberalizmin siyasal ideolojisi, daha demokratik, çoğulcu ve katılımcı bir demokrasi iddiasında olmasına karşın, ekonomik ideolojisi, ekonominin siyasetsizleştirilmesi (Öngen;2004:167) yönünde politikalar üretmektedir.

Yeni sağın düşünürleri, demokratik siyasi rejiminin yetki alanının pazar özgürlüğü çerçevesinde sınırlanması gerektiğini (Şaylan;1998:91), bu anlamda minimal devlet ve serbest pazar toplumu yaklaşımı ile devletin sadece özgürlüğü ve özel mülkiyeti koruyacak temel kuralları koyması, negatif özgürlük yaklaşımı ile devletin daha eşitlikçi toplum için insan yaşamına müdahale etmemesini temel felsefe olarak benimsemişlerdir (Şaylan; 2008:25). Bu felsefe, yeni sağın önde gelen düşünürlerinden Hayek'in bireyin başkalarının keyfi kararlarına bağlı olmaksızın yaşadığı durum olarak tanımlandığı "özgürlüğün", ancak iyi işleyen serbest piyasa sisteminde gerçekleşebileceği şeklindeki yaklaşımına dayanmaktadır (Thompson;1990:29). Devletin mali alandaki görev, rol ve sorumlulukları da, devlet anlayışında meydana gelen bu gelişmelere paralel olarak değişime uğramıştır. Bu süreç, politik düzlemde temsil mekanizmasının içeriğini dönüşüme uğratırken iktisadi cephede tüm ulusal piyasaları hiyerarşik entegrasyon çerçevesinde birbirine bağlamıştır (Yılmaz ve Biçer;2014:161). Böylece devletin demokratik kontrol alanını daraltan yeni sağ, siyasetin alanını sınırlayarak demokrasinin işlevsizleşmesi sonucunu (Şaylan; 2008:25) doğurmuştur.

Neoliberalizmin demokratik temsil karşıtı görüşünün en açık biçimde ortaya çıktığı noktalardan biri de "teknokrasi" savunusudur. Ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesinde "popülizm"e sapılmasını en büyük "günah" olarak gören neoliberal yaklaşım, açıkça siyasetin alanını daraltmayı hedeflemektedir. Neoliberalizme göre, ekonomik ve sosyal sorunlar "siyasal" bir bakış açısıyla değil, "teknik" bir bakış açısıyla ele alınmalıdır. Bu görüşü temellendirmek için de "ekonomi ile siyasetin ayrılması gerektiği" savı ileri sürülmektedir (Ataay;2013:18). Ekonominin siyasetten soyutlanmasına yönelik olarak atılmış en önemli adım, merkez bankalarının alacağı politika kararlarında bağımsız olmasıdır. Merkez bankalarının bağımsızlığı ile kastedilen, esasında ekonomi politikasının en temel araçlarından biri olan para politikasının siyaset dışında yönetilmesidir. Buna paralel olarak bütçeyi disipline etmek için mali kural konulması ile doğal tekellerin yönetiminin bağımsız kuruluşlara devredilmesi de ekonominin siyasetten soyutlanması çabaları arasında sayılabilir (Eğilmez; 2014).

Diğer yandan, neoliberal politikalar ile birlikte etkinleşen küreselleşmenin en temel özelliklerinden birisi, ulusal demokrasilerin sınırının yeniden çizilmesi ve uluslararası ve ulusüstü kuruluşların ulus devletler karşısında güçlenmesi olmuştur. Günümüzde, gerçekten de ulus devletlerin egemenliği, uluslararası ve ulusüstü örgütlenmelerin genişlemesi sonucu aşınmakta; bu gelişme, ulus devletlerin belirli bir toprak parçası ve ulusal topluluk üzerinde hukuk belirleme ve ulusal politika geliştirme yetisinin sınırlanması sonucunu (Ataay ve Kalfa;2012:310) doğurmaktadır. Bu eksende devletin işlevi yeni küresel düzene uygun şekilde ulusal sınırlar dâhilinde devletin siyasi arenası da yeniden yapılandırılarak (Munck; 2008: 112) örgütlenmektedir. Günümüzde artık söz konusu küresel ağlar, toplumsal kaynakların bölüşümünü düzenleyen kararlar ile politikaları belirlemektedir. Bu nedenle belli bir coğrafyada yaşayan toplumun (ülke ve ulus) demokratik şekilde siyasal iktidarı kullanmak üzere seçtikleri siyasetcilerin (ülkeyi yönetenlerin) bu karar ve politikaların oluşturulmasındaki ağırlık ve yetkileri giderek azalmakta, sınırlanmaktadır (Şaylan; 2008:442). Demokratik olarak seçilmiş siyasi iktidarların özerkliği, seçilmemiş ve temsil edilmeyen ekonomik güçler tarafından artan bir şekilde sınırlandırılmaktadır (Held; 2000:22). Bu gelişme, ulusal hükümetlerin etkinliğini ve sonunda meşruiyetini zayıflatarak (Bellamy vd.; 2000: 203) çok ciddiye alınması gereken bir demokratik ve siyasal meşruiyet sorununa yol açmaktadır (Şaylan;2008:431).

2.3.2.2. Ekonomi Alanında Dönüşüm: Minimal Devlet Söylemi

1970'ten sonra neoliberal görüşler çerçevesinde ekonomi alanında yaşanan dönüşüm, ticari serbestleşme ve rekabet (vergi oranlarının düşürülmesi, serbest piyasa ekonomisi), sermayenin serbest dolaşımının sağlanması, sosyal harcamaların kısılması ve özelleştirme ekseninde kamu müdahalesinin kapsamının daralması şeklinde yaşanmıştır. Dünya ekonomisinin uluslararasılaşması olan küresel neoliberalizmin ilk evresi, 1973'te Şili'de gerçekleştirilen askeri darbe sonrası uygulanan ekonomi politikaları ile başlamış ve daha sonra, 1979'da Margaret Thatcher'ın İngiltere'de, Ronald Reagan'ın 1981'de ABD'de uygulamaya geçirdikleri iktisat politikaları ile daha yerleşik hale gelmiştir (Munch; 2008; 110).

Neoliberal politikaların en önemli sonucu, dünya ekonomisinde 'küreselleşme' olarak adlandırılan süreci başlatması olmuştur. Küreselleşme ile dünya genelinde 'iç pazara dönük' ve korumacı ekonomi politikalarına son vererek, serbest ticaret politikalarına dayanan yeni bir ekonomik model uygulanmaya başlanmıştır (Ataay;2013:17). Bu ekonomik model, özellikle gelişmiş ülkelerde önemli boyutlara gelmiş olan sosyal harcamaların azaltılması, gelişmekte olan ülkelerde ise ithal ikameci kalkınma stratejisi sonucu kurulan devlet işletmeleri, sübvansiyonlar ve kamu istihdamındaki artış nedeniyle büyüyen devletin küçültülmesine

yönelik politikalar önermekteydi (Arın;2013:272). Kapitalizmin temel işleyişi ile ilgili yeni kuralları içeren bu politikalar; ekonomik alandaki nitelikleri, devletin kalkınma ve refah alanlarındaki müdahalelerinin azaltılması, ticaretin serbestleştirilmesi, fiyat serbestisi, mali reformlar, özelleştirme ve kamu sektörünün küçültülmesi, finansal kurumların çarpıcı bir şekilde büyümesi, finans sektörünü reel sektöre göre geliştirecek ilişkiler sisteminin kurulmasına yönelik politika ve yönetim anlayışı çerçevesinde şekillenmiştir (Ataay;2013:17).

Neoliberal politika ve yönetim anlayışının gelişmekte olan ülkelere uyarlanması ve uygulanması amacıyla Dünya Bakası ve IMF tarafından tasarlanan "yapısal uyum" ve"istikrar" programları uygulanmaya başlanmıştır. Gelişmekte olan ülkelere yönelik yapısal uyum programlarının temel unsurlarını, bu ülkelerin sürdürülebilir bir dış borç ödeme kapasitesine kavuşturulması amacıyla dışa açık, ihracata dayalı bir stratejiye geçilmesi, ticari ve mali serbestleşme ve kamu müdahalesinin azaltılarak devletin küçültülmesine (Esen;1997:134) yönelik politikalar teşkil etmekteydi. Gerçekte, ağır borç yükü ile birlikte kronik mali, tasarruf ve ödemeler dengesi açığı olan gelişmekte olan ülkeler, bu sorunlarına hızlı çözüm bulabilmek amacıyla, istikrarlı mali yapı ile ödemeler dengesi pozisyonuna sahip ülkelere nazaran sermaye hesaplarını dahi istekli bir şekilde serbestleştirmişlerdir (Akyüz;2007:32). Bu nedenle, geçmiş yirmi yılda, gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının finansmanında, merkez bankası kaynakları yerine, faiz oranlarının belirlenmesinin düzenleme dışı bırakılmasına paralel olarak finansal piyasalara yönelim artmıştır. Finansal serbestleşme ve sermaye hesaplarının dışa açık olması para politikası yanında maliye politikasının bir makroekonomi politikası aracı olarak etkinliğini, kamu borcunda meydana gelen artış ve mali alanın finansal piyasalardaki değişken şartlara bağımlılığının daha da artması nedeniyle azaltmıştır (Akyüz;2007:24).

Son kırk yılda uygulanan neoliberal politikalar sermayenin merkezileşmesi sonucunu doğurmuştur. 1980'li yıllarda üretimin uluslararasılaşması ve ticaretin serbestleştirilmesi ile gelişen küreselleşmeye bağlı olarak dünyaya yayılan dev finans kuruluşları olan holdingler/gruplar oluşmuştur. Örneğin, birçok ülkede faaliyet gösteren ve yaklaşık 3000 şirketten oluşan Citigroup'un 2000 yılındaki toplam varlıkları 400 milyar dolara ulaşmıştı. Bu holdingler, geleneksel banka ve sigortacılık faaliyetleri yanında varlık yönetimi gibi, menkul kıymet yönetimi gibi işlevleri daha önce görülmemiş boyutta bir arada yürütmeye başlamışlardır (Dumenil ve Levy;2008:31). Söz konusu ulusüstü/çok uluslu şirket stratejileri sonucu ulus devletlerin kendi sınırları içindeki iktisadi faaliyetleri kontrol etme güçleri hızla zayıflamıştır. Buna bağlı olarak ekonomide yaşanan geniş ölçekli deregülasyon, devletin ulusal ekonomide kaynak tahsisleri üzerinde var olan denetim sahasını (Esen;1997:135) ortadan kaldırmıştır. Ancak devletin, denetim ve ekonomiye doğrudan müdahale etme

fonksiyonlarındaki daralmaya rağmen, piyasanın etkin işlemesi için güçlü devlete olan ihtiyaç devam etmiştir. Bu ihtiyaç, devletin tamamen etkisiz hale getirildiği bir ortamda piyasa ekonomisinin, kendi kurallarına göre işleyişini de tehlikeye sokacağı varsayımından hareketle 1990'ların başlarında "piyasa dostu devlet" anlayışını doğurmuştur (Bayramoğlu;2005:54-55).

2.3.3. Mali Disiplin

En geniş tanımlamayla "Mali disiplin" kavramı, kamu mali yönetimi kapsamında kamu gelir ve giderlerinin birbirine denk olmsı ele alınabilir. Mali disiplinsizlik ise bu anlamda, kamu gelirleri aleyhine kamu gelir ve giderleri arasında ortaya çıkan açık olarak nitelenebilir. Ancak "mali disiplin" veya "mali disiplinsizlik" kavramları, bu tanımlamalardan daha kapsamlı politika ve mali yönetimi ifade etmektedir. Mali disiplin, kamu borç stoklarının sürdürülebilir hale getirilmesi için öngörülen mali politikaları ifade eden bir çerçevedir. Bu nedenle mali disiplin, yıllara göre değişken bir kavram değildir (Wyplosz; 2012:2). Bütçe kadar eski bir olgu olan "mali disiplin" kavramı, kamusal hizmet sunumunun iyileştirilmesinden piysada faaliyet gösteren kamu sektörünün verimliliğinin artırılmasına, kamu harcamalarının düşürülüp kamu gelirlerinin artırılması yoluyla faiz dışı fazla yaratılmasına, borçlanmanın sürdürülebilirliğinin sağlamasında faiz dışı fazlanın kullanılmasına ve son olarak mali alana kadar çeşitli politika araçlarını içermektedir.

Keynesyen görüşte mali disiplin, neoklasik görüşten farklı olarak ele alınmaktadır. Keynesyen görüş, neoklasik denk bütçe ilkesini reddetmemekle birlikte ekonomik dengenin sağlanabilmesi amacıyla bütçe denkliğinden vazgeçilebileceğini savunmaktadır. Abba Lerner'ın fonksiyonel bütçe görüşü, bir yıllık denk bütçe ilkesini dönemsel denklik ilkesine dönüştürmeye çalışmıştır. Bu yaklaşım ile birlikte mali disiplin ve denk bütçe ilkelerinden vazgeçilerek ekonomideki talep yetersizliğinin çözümlenmesi amacıyla kamu harcamalarını artırılabilecek, açık finansman yöntemine başvurulabilecek kamu yatırım ve işletmeciliği yolu açılmıştır (Önder;1997:108). Söz konusu Keynesyen uygulamalar yeni sağ eksenindeki kamu tercihi kuramcıları tarafından eleştirilmiştir. Onlara göre, Keynes öncesi dönemdeki denk bütçe kuralı, sıkı bir şekilde kamu harcamalarının vergi gelirlerinden oluşan kamu gelirini aşmaması için harcama eğilimlerini sınırlamaktaydı. Ancak, Keynesyen iktisat döneminde, yerine uygun bir kural öngörmeden, bu sınırlamaların kaldırıldığı ileri sürülmektedir. Kamu harcama eğiliminde yaşanan bu dönüşüm, siyasetçilere kamu harcamalarını, vergi gelirlerinden daha fazla artırabilme imkanı sağlayarak bütçe açığını normal bir (maliye politikası) mali olaya dönüştürdüğü (Buchanan ve Wagner;2000:95-96) ileri sürülmektedir.

Kamu tercihi kuramına göre, Keynesyen yaklaşımın devri bütçe teorisi ile bütçe açığını ve bütçe fazlasını makul karşılamasının uygulamadaki yansımaları, siyasi iktidarların seçmen

tercihlerini etkileyerek bütçeyi, oy maksimizasyonu amacıyla bir araç olarak kullanmalarıyla sonuçlanmasına neden olmuştur. Söz konusu Keynesyen iradi maliye politikaları sonucu, kamu tercihi yaklaşımı1960'tan itibaren, birlik, ön izin alma, denklik, genellik, giderlerin gelirlerden önce tahmin edilmesi ve açıklık gibi bütçe ilkelerinin terk edilmeye veya ihlal edilmeye başlandığını (Aktan vd.;2007:70) ileri sürmekte ve politikacıları böyle bir politikaya yönelten ana güdünün ise bütçe açıklarına yönelik daha az bir politik direnç varken, bütçe fazlası oluşturmaya dönük politikalar uygulama noktasında güçlü bir direncin olması olarak gösterilmektedir.

Kamu tercihi kuramına göre, ekonomik depresyon dönemleri için öngörülmüş olan açık bütçe uygulamasının zamanla genel ilke haline gelmesi ve rant toplayıcı toplum ve rasyonel siyasilerin elinde sistematik olarak uygulanan (Önder;1997:112) bir bütçe politikasına dönüşmesi sonucunu doğurduğu iddia edilmektedir. Söz konusu bütçe açıkları, iradi maliye politikasını sınırlamaya yönelik bağlayıcı mali kurallar ile daha etkin kurumsal bütçe süreci gibi neoliberal politikaların (Wyplosz; 2012:9) rasyonel gerekçesini teşkil etmiştir. Bu kapsamda, 1980'lerde kronik bütçe açığı verilmesi eğilimi gösteren iradi maliye politikasının kamu borcunu artırdığı ve sermaye girişlerini olumsuz etkilediği şeklindeki düşüncesi, mali disiplinin tekrar önem kazanmasına yol açmıştır (Kopits; 2001:4). Neoliberal politikalar konusundaki küresel çaptaki eğilimi gösteren Washington Uzlaşmasının en önemli maddesi mali disiplin (Williamson;2000:252) olmuştur.

Mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak önerilen ilk mali politikalar bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetim sürecine ilişkindir. Bunu, maliye politikasının iradi/siyasi yönünün sınırlanmasına yönelik anayasal mali kural önerileri takip etmiştir. Mali disiplininin sağlanmasına yönelik bu politikaların ortak noktasını, kamunun ekonomideki büyüklüğünün ve sosyal harcamaların küçültülmesi teşkil etmektedir. Mali disiplinin sağlanmasına yönelik uygulamalarla devletin ve kamu ekonomisinin "optimal" boyuta çekilmesi amaçlanmaktadır (Sönmez; 2011a:325). Mali disiplin sağalamaya yönelik mali politikalar bir yandan mali dengenin sağlanmasına katkıda bulunurken, aynı zamanda en kolay kesinti yapılabilecek kalemlerden olan sosyal harcamaların azalmasını (Saygılıoğlu ve Erduran; 2012:8) gündeme getirmektedir.

2.3.4. Mali Disiplinin Sağlanmasında Mali Araçlar/Uygulamalar

Mali disiplinin sağlanması ekseninde bütçe sisteminde yapılan düzenlemelerin temeli, kamu kaynak tahsis ve kulanım sisteminin etkinleştirilmesi ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi konuları etrafında şekillenmiştir. Bu yeni bütçesel gelişmelerin temel noktasını, bütçeleme sisteminde harcamaların önceliği ilkesi yerine, gelirlerin önceliği ilkesinin

uygulamaya konulması teşkil etmektedir (Önder;1997:117). Bu kapsamda önerilen ilk politika seti; Dünya Bankası tarafından geliştirilen ve makro disiplinin sağlanmasını, kaynak-harcama dengesinin kurulmasında öngörülebilirliğin geliştirilemesini, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılmasını ve bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek amacıyla bir orta vadeli harcama sistemi kurulmasıdır. Dünya Bankası belgelerinde "Orta Vadeli Harcama Sistemi" (Medium Term Expenditure Framework-MTEF) diye adlandırılan bu kamu harcama süreciyle çok yıllı (üç yıl) bütçe projeksiyonuna dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi kurulması hedeflenmektedir.

Geçen yirmi yıl içinde birçok ülkede, MTEF, bütçe sürecinin bir unsuru olarak uygulamaya konulmuştur. Çok yıllı bütçeleme, bilgiye dayalı politika tartışmaları için iyi bir çerçeve sunması yanında, etkili mali kural uygulaması için temel teşkil etmektedir (Kopits; 2001: 15). MTEF, yasama organlarını değişime ve bütçe sürecindeki rollerinin güçlenmesine (Posner and Park; 2007:7) yönelik mekanizma ve uygulamaları da gündeme getirmiştir. Bu kapsamda; harcamacı kuruluşlara daha fazla yetki verilmiştir. Harcamacı kuruluşun, aktivitelerinden dolayı yasama organına karşı hesap verebilmesi güçlendirilmiştir. Ancak, yeni kamu yönetimi anlayışının hesap verebilirliği artırdığı yönündeki görüş henüz test edilmemiştir. Yani, yeni kamu yönetimi stratejisi, hükümetin performansını yükseltirken yasama yönünden hesap verebilirliği artırdığı yönündeki yansıması, henüz araştırılmamıştır (Posner and Park; 2007:22).

Mali disiplinin sağlanması açısından bütçe uygulama ve süreçlerinde yaşanan gelişmeler yanında gündeme gelen diğer bir uygulama, ekonomide daraltıcı maliye politikası uygulamaya imkân sağlayan mali kurallar olmuştur. Bu anlamda ekonomide istikrarın sağalanmasına yönelik olarak sadece para politikasının enflasyon hedeflemesi ile kısıtlanması yeterli görülmemiş (Yeldan;2011:131) ve 1980'den sonra serbest piyasasın liberal öngörülere göre işlemesini engelleyen ve giderek kronik hale gelen kamu açıklarının azaltılmasına yönelik mali kısıtların anayasal/yasal hükümler haline getirilmesi gündeme gelmiştir.

1970'li yılların sonlarından itibaren, mali disiplini sağlamaya yönelik olarak uygulanan neoliberal politikaların en önemli etkisi, maliye politikasının makroekonomik bir araç olarak ikincil plana düşmesi olmuştur. Bu dönemde para politikası etkinlik kazanmış ve maliye politikasının iradi yönünün sınırlanmasına yönelik politikalar öncelikli hale gelmiştir. Siyasal karar alma sürecinde karar alıcıların, iradi yetki alanlarının sınırlanması eğilimi, öncelikle para politikasının belirlenmesi sürecinde yaşanmıştır. Bunların en başında pek çok ülkede merkez bankalarına tanınan işlevsel bağımsızlık gelmektedir. Merkez bankalarının işlevsel bağımsızlığıyla para politikasının (açık piyasa işlemleri, faiz politikası, zorunlu karşılıklar)

siyasetin karar alma mekanizması dışında belirlenmesine imkân sağlanmıştır (Eğilmez;2014). Ekonominin siyasi etkilerden arındırılması eğilimi, daha sonra maliye politikası araçlarına yansıyarak karar alma sürecini hızlandırmak için kurallara bağlı yöntemler gündeme gelmiştir. Bu yaklaşımın temel önerisi ise maliye politikasının oluşturulma sürecinde, politikacıların hareket sahasını büyük ölçüde kısıtlanması ya da tamamen ortadan kaldırılmasıdır. Böylece, "iradi maliye politikası" yerine, "kurala bağlı maliye politikası" uygulaması (Turhan;1986:120) kabul görmeye başlamıştır.

1990'lardan sonra maliye politikasının giderek daha etkisiz bir istikrar aracı olarak değerlendirilmesi yanında, hükümetlerin bütçe açıkları verme eğilimlerini önleme ihtiyacı sonucu maliye politikasının sınırlanması yaklaşımı, kamu tercihi kuramının eklentisi olan anayasal iktisat kuramı öncüleri tarafından, denk bütçe, sınırlı vergi ya da harcama ve ayrıca temel parasal rejime ilişkin konularda, mali kural benzeri anayasal/yasal öneriler çerçevesinde (Buchanan;1991a:35.) geliştirilmiştir. Ekonomik konularda anayasal kural setlerinin oluşturulmasını savunan anayasal iktisat, iradi maliye politikalarının mali kurallar ile sınırlandırılması eğilimini, siyasi-bürokratik rasyonellik ile ekonomik gerekler arasındaki uyuşmazlığı çözmek (Bali ve Çelen; 2007: 31) şeklinde gerekçelendirmektedir. Bu kapsamda kurala dayalı maliye politikası yaklaşımı, uygulanacak maliye politikası araçları konusunda, hem parlamento hem de yürütme erkine bütçe hakkı kapsamında verilen yetkilerin anayasal ve/veya yasal olarak sınırlanması olarak ele alınmaktadır

Kurallara dayalı maliye politikasının ekonominin aktörleri açısından önemi, uygulanacak iktisat politikaları yönünden belirsizliğin azaltması ve öngörülebilirliğin sağlaması şeklinde rasyonalize edilmektedir. Bu çerçevede, 1990'lı yıllardan sonra temsili demokrasinin kurumsal işleyişinden kaynaklanan kontrol edilemez düzeye gelmiş olan bütçe açıkları, açık eğilimi ile iradi maliye politikasını sınırlamaya yönelik neoliberal temel düzenlemeler, bağlayıcı mali kurallar ve daha etkin kurumsal bütçe süreci (Wyplosz; 2012. 9) çerçevesinde ortaya konulmuştur. Mali kural kapsamında öngörülen bütçe sürecine ilişkin düzenlemeler: (1) bütçelemenin bir yıldan uzun süreyi kapsayacak şekilde en azından orta vadeli olarak yapılması, (2) bütçenin, bir plan doğrultusunda ulaşması beklenilen hedeflerin açık bir şekilde sunulması ve kamuoyuyla paylaşılması, (3) bu makro planın izleme/denetim mekanizmalarının önceden belirlenmesi, (4) mali kural uygulama sürecinde yaşanabilecek hedeften sapmalara ilişkin müdahale araçlarının önceden belirlenmiş olması ve (5) mali kural tasarımında, kurallardan sapma halinde politikacılar ve uygulayıcılar üzerinde bir yaptırım gücünün verilmesi (Gürkan ve Karahanoğulları;2010:550) şeklinde özetlenebilir.

Son olarak maliye politikasının iradi karakterinin sınırlanmasına yönelik düzenlemeler arasında, 1980'lerin başından itibaren, gerek gelişmiş ülkelerde gerekse gelişmekte olan çevre ülkelerde uygulanan mali sürdürülebilirlik ve saydamlık reform paketleri de sayılabilir. Gelişmiş Batı ülkelerindeki deneyimlerle uygulaması pekiştirilen, kurumsal araçları olgunlaştırılmış ve temel çerçevesi neoliberalizmle birlikte, rasyonelleştirilmiş bir siyasi meşruiyet kazanmış olan mali sürdürülebilirlik ve saydamlık reform paketleri, mali kuralların (Gürkan ve Karahanoğulları;2010:549) ilk genel uygulamaları olarak görülmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TEMSİLİ DEMOKRASİDE KURALA BAĞLI MALİYE POLİTİKASI VE 2008 KÜRESEL FİNANSAL KRİZİ SONRASINDA KURALA BAĞLI MALİYE POLİTİKASI TASARIMINDA ÖNE ÇIKAN TEMEL UNSURLAR

Siyasal iktidar tarafından uygulanacak olan ekonomi politikalarının araçları konusunda, bütçe hakkı çerçevesinde seçmenlerin genel seçimler yoluyla siyasi temsilcilerine verdikleri politika belirleme yetkilerinin anayasal ve/veya yasal olarak sınırlanması halinde uygulanan iktisat politikalarına "kurala bağlı ekonomi politikaları" denilmektedir. Kurala bağlı ekonomi politikaları, maliye ve para politikası araçları üzerinde oluşturulmaktadır. Bu kapsamda son yıllarda maliye politikası alanında temel mali değişkenler üzerinde daimi nitelikte sayısal sınırlamalar getirilmesine yönelik mali kural uygulamaları yaygınlık kazanmıştır.

Politik ekonomi yazınında, mali kuralların siyasi- bürokratik rasyonellik ile ekonomik gerekler arasındaki uyumsuzluğu çözmek üzere tasarlandığı ileri sürülmektedir. Bu eksende tasarlanan mali kurallar siyasetin, yani siyasal iktidarın ekonomi politikalarının belirlenmesindeki rolüne teknik bir sınır çizmektedir. Temsili demokrasinin temelini teşkil eden ve "halkın iradesinin" yansıması olan parlamentonun maliye politikası alanındaki yetkilerinin mali kurallar ile sınırlandırılmasının, "bütçe hakkı" kavramı ile bağdaşıp bağdaşmadığı, siyaset bilimi literatüründe de önemli bir tartışma konusudur.

Bu bölümde, hangi mali kuralın belirlenen hedeflere ulaşmada daha "etkin" olduğunu araştıran, örneğin borç kuralları belirlenirken net borç miktarının mı yoksa gayrisafi borç miktarının mı dikkate alınması gerektiği gibi, teknik bir analiz yapılmayacaktır. Bunun yerine, mali disiplin, kurala bağlı maliye politikaları gibi uygulamaların siyasal, ekonomik ve toplumsal etkilerine odaklanılacaktır. Bu kapsamda:

- Neoklasik iktisat ekseninde maliye politikası araçlarını kullanma yetkisinin anayasal ve/veya yasal olarak sınırlayan mali kuralların tanımı, tarihsel gelişimi ve uygulama yöntemleri ile kurala bağlı maliye politikasının temel unsurları, türleri, etkinliği ve sınırlılığı ele alınacaktır.

- Daha sonra, 2008 Küresel Finansal Krizi sonrasında, başta IMF olmak üzere uluslararası/ulusüstü kurumlar nezdinde ortaya konan etkili kurala bağlı maliye politikasının mali ve teknik içeriği ile siyasal ve idari yapısı üzerinde durulacaktır.

- Temsili liberal demokrasinin temel argümanları ekseninde dünyada parlamentoların maliye politikası sürecindeki fonksiyonu ve bu fonksiyonun etkinleştirilmesinde öne çıkan uygulamalar ele alınacaktır.

- Son olarak Türkiye'de temsili demokrasi bağlamında siyasal iktidarın mali alandaki yetkilerinin sınırlanması eğilimi vurgulandıktan sonra, maliye politikasının kurala bağlanmasına yönelik düzenlemeler ve uygulamalar üzerinde durulacaktır.

3.1. KURALA BAĞLI MALİYE POLİTİKASI: KAVRAMSAL VE KURAMSAL KONULAR

Bu bölümde, maliye politikası ekseninde mali kuralların tanımı ve tarihsel gelişimi ile maliye politikasının mali kurallar ile sınırlanmasına yönelimin mali ve teknik nedenleri üzerinde durulacaktır.

3.1.1. Kurala Bağlı Maliye Politikası: Tanım ve Kapsam

En geniş tanımla maliye politikası kuralları, bütçe büyüklükleri için oluşturulan sayısal hedefler olması nedeniyle, bütçesel sınırlamaları (budgetary constraints) güvenilir ve tam etkin kılmaya yönelik bir takım niteliklere sahip fonksiyon olarak ele alınmaktadır (Biraschi;2008:7). Bütçesel göstergeler anlamında kullanılan kurallar ve düzenlemeler olan (Fiess; 2002:2) mali kurallar, makroekonomik açıdan ise, maliye politikası üzerinde, genel mali performansın bir göstergesi esas alınarak daimi sınırlamalar getirilerek (Kopits ve Symansky, 1998:2) maliye politikasının iradi yönünün sınırlandırılması (Fiess; 2002:2) olarak tanımlanmaktadır.

Yukarıdaki tanımlamalarda iki husus üzerindeki vurgu önemli görülmektedir. Bu hususlar, mali kuralların sürekli bir niteliğe sahip olması ve somut biçimde bir gösterge üzerinden belirlenmesidir. Dolayısıyla bu tanımlar ekseninde değerlendirildiğinde geçici nitelik arz eden ve soyut hedeflere veya açıklamalara yönelen kurallar, mali kural olarak kabul edilememektedir (Turan;2011:29). Bu çerçevede maliye politikası ekseninde mali kuralların iki temel özelliği öne çıkmaktadır. Birincisi, vergileme, harcama, borçlanma ve bütçe denkliği gibi bütçesel göstergeler üzerinden belirlenen sayısal hedefler ile maliye politikasının anayasal ve/veya yasal hükümlerle sınırlanmasıdır. İkincisi, mali kuralların, normlar hiyerarşisinde daimi statüde olmasıdır (Kennedy; vd. 2003: 2). Yani, mali kurallar sadece mevcut hükümet ve parlamento için değil, değiştirilmediği veya kaldırılmadığı sürece, kalıcı olarak daha sonra gelecek olan siyasi otoriteler için de bağlayıcılık özelliğine sahiptir.

Mali kural kategorisine, bütçe açığı, borçlanma, kamu harcaması ve kamu geliri gibi temel büyüklükleri esas alan ve en az merkezi hükümet düzeyinde uygulanan sayısal hedefler girmektedir. Ancak uygulamada hangi mali düzenlemelerin mali kural olarak nitelenmesi

gerektiği açık değildir. IMF tarafından yapılan bir çalışmada, mevzuatta belirlenmiş sayısal hedefler ile üç yıl bağlayıcı olmak kaydı ile harcama tavanları gibi mali düzenlemeler mali kural olarak kabul edilmektedir. Orta vadeli bütçe sisteminde de üç yıllık projeksiyonlara dayanan harcama tavanları öngörülmekle birlikte, bunlar her yıl değiştiği için mali kural kategorisinde düşünülmemektedir (Schaechter vd.; 2012:6). Genel olarak mali kurallara bakıldığında bütçenin gelir, harcama ve borç göstergeleri çerçevesinde ele alındığı görülmektedir. Bu çerçevede kamu harcama ve gelirleri ile borçlanmayla ilgili bir takım kurallar oluşturulmaktadır. Bu kurallar belirli bir makro göstergenin GSMH'nin yüzdesi olarak veya belirli bir sayısal büyüklük olarak tespit edilebilmektedir. Uygulamada tek mali kural yerine, kamu borcunun sürdürebilirliğini sağlamak doğrultusunda birçok kuralın bileşiminden oluşan mali kurallar bütünü benimsenmektedir (Sönmez;2011c:21).

3.1.2. Mali Kuralların Tarihsel Gelişimi

Mali kurallar, kamu tercihi teorisi ve anayasal iktisat yaklaşımı çerçevesinde ortaya konulmuş ve neoliberal politikalarla birlikte 1980'den sonra geniş bir alanda uygulama olanağı bulmuştur. Ancak anayasa veya kanun metinlerine kalıcı hükümler koyarak maliye politikasını kurala bağlama girişimleri federal veya eyalet düzeyinde 150 yıldır uygulanmaktadır. ABD ve İsviçre gibi federal devletleri oluşturan eyaletlerin mali yetkilerine sınırlama getirilmesi veya İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Japonya ve Almanya'da olduğu gibi olağanüstü olaylardan sonra öngörülen mali sınırlamalar, mali kuralların başlangıcı sayılabilir.

Tarihsel açıdan bakıldığında, mali kurallara yönelimin temel nedeni, özellikle federal devletlerde eyaletlerin/kantonların kamu kaynaklarını kullanma yetkilerinin sınırlanması olarak ortaya çıkmıştır. Esasında bu anlayış, 1990'lı yıllardan sonra yaygınlık kazanan mali kuralların da temel felsefesi olmuştur. 1990'lardan sonra artan kamu borçları ve istikrarlı olmayan maliye politikaları sonucu, birçok ülkede hükümetler mali yetkilerini sınırlayan mali kurulları uygulayama koymuşlardır (Debrun, vd. 2008:7).

Mali kuralların tarihsel gelişimi üç dönem halinde incelenebilir. Birinci devre, 19 uncu yüzyılın ikinci yarısıyla 20 inci yüzyılın ilk yarısı arasında, ABD'nin eyaletleri ile İsviçre'nin kantonlarında uygulanan mali kural dönemidir. İkinci devre, 1945 İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde İtalya, Almanya ve Japonya'da denk bütçe kuralları olarak uygulanmasına başlanan mali kurallardır. Üçüncü devre ise enflasyon hedeflemesi ile birlikte 1994 yılında Yeni Zelanda'da mali sorumluluk kanunu ile başlayan süreçtir. Bu tarihten sonra, gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke tarafından mali kurallar uygulanmaya başlanmıştır. 1990 sonrası dönemde, daha önceki gelişme dönemlerinden farklı olarak öngörülen mali kuralların ortak özelliği, güncel ve düzenli raporlama ve orta vadeli bütçeleme sistematiği öngören daha fazla

saydamlık ve hesap verebilirlik standartları ile desteklenmeleridir (Varlı;2010:270). 1990'dan sonra mali kurallar nitelik ve nicelik açısından daha geniş kapsamlı anayasal ve/veya yasal düzenlemelerde ve uluslararası antlaşmalarda yer almaya başlamıştır (Kopits; 2001:5). Bu dönemde mali kuralların gündeme gelmesinin en temel nedeni, ulusal hükümetler tarafından yürütülen mali politikalara, uluslararası finans çevrelerinin güveninin sağlanması olarak görülmektedir. Uluslararası finans çevrelerinde, mali istikrarın sağlanmasında öngörülen yasal mali sınırlamalar, aynı amaca ulaşmak için ilan edilen basit taahhütlere oranla hükümetin niyeti hakkında daha güçlü bir işaret olarak algılanmaktadır. 2008 Mali Kriz deneyimlerinden sonra mali kurallar, güvenilir bir orta vadeli çıpa (a credible medium-term anchor) olarak maliye politikalarının güçlendirilmesinde yaygın bir motivasyon (Schaechter;2012:6) unsuru olarak kullanılmaktadır.

Mali kurallar, 1970'li yılların ortalarından itibaren ekonomide yaşanan bütçe açıkları ve kamu borcunda önemli artışlar nedeniyle gündeme gelmiştir. Bu dönemde, politik karar alma sürecinin kamu sektörünü aşırı genişlettiği görüşü genişlemeyi engelleyecek kuralların ortaya çıkması sonucunu doğurmuş (Musgrave vd.;1989: 105) ve ekonomi yönetiminde maliye politikasının giderek daha zayıf bir istikrar politikası olarak ele alınması, mali kurallara yönelimi yoğunlaştırmıştır. Bununla birlikte, maliye politikasının uygulanmasında mali kurallara yönelimin ülkeden ülkeye değişen pek çok nedeni vardır. Bu temel nedenler (1) makroekonomik istikrarı sağlamak (İkinci Dünya Savaşından sonra Japonya'da olduğu gibi), (2) Maliye politikasının kredibilitesini artırmak ve bu sayede bütçe açıklarının azaltılmasına yardımcı olmak (Kanada da olduğu gibi), (3) Nüfusun yaşlanması gibi nedenlerle uzun vadede maliye politikasının sürdürülebilirliğini sağlamak (Yeni Zelanda olduğu gibi) (4) Avrupa Parasal ve Ekonomik Birliği gibi federal veya ulusüstü yapılarda negatif dışsallıkları en aza indirgemek şeklinde özetlenebilir (Kennedy vd.; 2003:3).

Avrupa Para Birliği (EMU), mali kural tarihinde önemli bir yere sahiptir. EMU ekonomi politikalarının çerçevesi Maastricht Antlaşması ile çizilmiştir. Sürdürülebilir iyi yönetişim üzerine bina edilen bu çerçeve, fiyat istikrarı başta olmak üzere merkez bankasının bağımsızlığı ve uygun kamu maliyesi prensiplerini içermektedir. Uygun kamu maliyesi için ise üye ülkelerin bir yakınsama süreci sonucunda ulaşacağı bütçe açığı ve borçlanma eşiği belirlenmiştir (Biraschi;2008:5). 1990'lı yıllardan sonra EMU ve neoliberal politikalar çerçevesinde yeniden şekillenen mali kural uygulamaları, üç dalga halinde gelişim göstermiştir. Birinci dalga, 1990'larda yaşanan banka ve borç krizlerine karşı daha iyi bir avro bölgesi için oluşturulan mali kurallar. İkinci dalga, gelişmekte olan ekonomilerin mali sistemlerinde reform yapmak amacıyla 2000'lerde mali kural uygulamaları ve son dalga, 2008 Krizinden sonra, krizden elde

edilen tecrübeler ışığında mevcut mali sistemlerini güçlendirmeye yönelik yeni mali kurallardır (Schaechter vd.; 2012: 37).

2000'li yıllardan sonra büyük bir hızla yükselen piyasalar ile gelişmekte olan ekonomilerde (Emerging Market and Developing Economies -EMDEs) mali kurallara yönelimin temel nedeni, artan borç yükünün yönetilmesi ve liberal reformların güçlendirilmesi hedefinden kaynaklanmaktadır. Genelde Latin Amerika, Batı Avrupa ile Afrika ülkelerinden oluşan bu gruptaki ülkeler, ikinci dalga ekonomik liberasyon programlarından sonra, mali konsolidasyonu güçlendirmek amacıyla mali kuralları mali yönetim sistemlerine uyarlamışlardır. Bu uyarlama, genelde orta vadeli harcama sistemi ile birlikte yürütülmüştür. Bu grupta yer alan ülkelerin yarısına yakını, bir parasal birlik ülkesi olmamakla birlikte, mali kuralları IMF istikrar programları sürecinde benimsemişlerdir (Bova vd.; 2014:6-7). IMF verilerine göre 1985'ten Şubat 2015 yılına kadar geçen sürede 89 ülkenin ulusal ölçekte ve/veya ulusüstü ölçekte mali kuralları uyguladığı görülmektedir. Bu mali kuralların yaklaşık yüzde 52'si dört uluslararası anlaşmayla oluşturulmuştur. Bu kurallar AB üyesi ülkeler ile birlikte Afrika ve Karaipler'deki parasal birliklerde de toplam 47 ülkede uygulanmaktadır (Schaetchter vd.; 2012-Bova vd.;2015).

Dünyada 1990-2012 döneneninde (merkezi yönetim düzeyinde, minimum bir yıl ve üzeri) uygulanan mali kurallardan 64'ünün bütçe dengesi kuralı (budget balance rules), 65'inin borçlanma kuralı (debt rules), 24'ünün harcama kuralı (expenditure rules) ve 7'sinin gelir kuralı (revenue rules) olduğu görülmektedir (Guerguil vd.;2016:8). Mali kuralların hukuksal temeline bakıldığında büyük çoğunluğunun uluslararası antlaşmalar ile oluşturulduğu görülmektedir. Buna göre, dünyada uygulanan 41 bütçe dengesi kuralı ile 47 borç kuralının hukuksal dayanağı, uluslararası anlaşmalardır (IMF;2009:32).

2009 yılında tüm dünyada etkisini gösteren küresel mali kriz sonrasında mali kural alanında gözlenen eğilim, birçok gelişmekte olan ülkenin "mali sorumluluk kanunları" adı altında mali kural uygulamasına geçmesidir. Söz konusu mali sorumluluk kanunları kapsamında Brezilya, Hindistan, Şili, Arjantin ve Macaristan gibi ülkeler, belirli mali göstergeler üzerinden sayısal sınırlamalar öngörmüşlerdir (Kesik ve Bayar: 2010:50).

3.1.3. Kurala Bağlı Maliye Politikasına Yönelimin Kuramsal, İdari ve Mali Arkaplanı

3.1.3.1. Kuramsal Çerçeve

Mali kural önerilerinin kuramsal arkaplanı, temelde anayasal iktisat yaklaşımına dayanmaktadır. Anayasal iktisat ise köklerini neoklasik kamu tercihi kuramından almaktadır. Anayasal iktisat olarak modellenen ekonomik-siyasal normatif yaklaşımın uygulanmasında

mali kurallar, bir yöntem olarak kullanılmaktadır. Anayasal iktisat, klasik politik iktisat ile ilişkilidir ve Adam Smith'in eserlerinde temsil edilen, piyasaların ayrıntılı politik yönlendirme olmaksızın nasıl işleyeceği konusundaki klasik vurgunun önemli bir unsurunu (Buchanan; 1991c:283) oluşturmaktadır. Yeni sağ görüş içinde ve ona paralel olarak gelişen anayasal iktisat, Friederich Hayek, Milton Friedman ve James M. Buchanan'ın görüşleri çerçevesinde şekillenmiş ve Keynesgil felsefeye karşı çıkış niteliği taşımaktadır. Politik ve ekonomik düzendeki kural ve kurumların önemi üzerine, anayasal iktisat yanında, "Freiburg Hukuk ve İktisat Okulu" (Ordo-Liberal Okul) ile "Kurumsal İktisat Okulu" da çalışmalar yapmıştır.

Anayasal iktisat yaklaşımı, liberal Batılı sistemlerin sosyal politikalar izleme konusunda kararlı bir tutum içine girdikleri 20 inci yüzyılın ikinci yarısında, refah devletinin, izlenecek sosyal politikalar adına siyasi iktidara yüklediği görevlerdeki aşırı artışın, siyasi iktidarın ekonomiye müdahalesinin başlıca sebebini oluşturduğunu, kamu müdahalesinin sosyal politikalar için yapılan harcamalarda muazzam artışa neden olduğunu, bu artışın bütçenin açık vermesine, kamu borçlarının artmasına ve iktidarın para basma yöntemini daha sık kullanmasına (Caniklioğlu;2009:1525) yol açtığını ortaya koymuş ve söz konusu refah devleti uygulamalarının piyasanın sosyal amaçlarla ve politik müdahalelerle bozulması (Streeck; 2011:7) sonucunu doğurduğunu ileri sürmüştür.

Anayasal iktisat teorisyenleri, bireyin kendi kişisel çıkarları tarafından yönlendirildiğini, bireyi durduracak bir mekanizma/kural olmadığı durumda, en güçlü birey ve/veya toplumsal kesimlerin kamusal kararların verilmesinde kendi çıkarları doğrultusunda etkin bir rol oynayacaklarını belirterek anayasal kuralların, eşitlik ve düzen açısından karar alma sürecini şekillendirmesi/sınırlandırması gerektiğini (Saygılıoğlu ve Erduran; 2012:23), bu çerçevede bireyler arasında toplumsal sözleşme niteliği taşıyan anayasaların, devletin ekonomik ve mali yetkilerini katı kurallarla sınırlanması yönünde öneri geliştirmişlerdir (Çağan;1997:124). Çünkü bu yazarlar kurallar ve kurumlarla sınırlanmış bir hükümetin sunacağı daha az çıkarın (Friedman vd.; 2007:133) olacağını savunmaktadırlar.

Anayasal iktisat yaklaşımı, anayasaların sıkı bir mali disiplin getiren ve bu yolla birey hak ve özgürlüklerini koruyan bir içerik taşımalarını sağlayacak şekilde ve bunu uygulanabilir kılacak kurum ve kural setleriyle donatılmasına yönelik (Caniklioğlu;2009:1497) normatif politikalar önermektedir. Anayasal iktisatın önde gelen teorisyenleri olan Buchanan-Tullock, anayasal mali kuralların, bir nevi ekonomi-politik yaşamın "oyunun kurallarını" içerdiği, iyi bir oyun için, oyuncuların niteliklerinden ziyade oyunun kurallarının önemli (Dorn; 1987:289) olduğu vurgulamışlardır. Bu yaklaşım ekseninde anayasal iktisat kuramı, esas olarak siyasi iktidarın iktisadi konulardaki düzenleme yetkisinin sınırlandırılmasıyla ilgilenerek devletin

mali ve iktisadi yetkilerinin, denk bütçe, kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'nin belirli bir oranı ile sınırlandırılması, sınırlı kamu harcaması ve hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanma yetkisine (Önder;1997:114) sınırlama getirilmesini önermektedir.

Anayasal iktisat teorisi, anayasal/yasal sınırlamaların olası sonuçlarını tartışmak yerine, olmasını arzu ettiği durumu yani normatif yönünü tartışmak suretiyle sadece felsefi bir arka plan hazırladığı ileri sürülmektedir. Bir başka ifadeyle anayasal iktisat, spesifik bir mali kural uygulamasının yaratacağı fayda ve maliyetleri birlikte değerlendirmek suretiyle "optimal mali kural nedir" sorusunun cevabı üzerinde durmadığı ve sadece "savurganlık" ya da "sorumsuzluk" gibi içeriği değer yargılarınca şekillenebilecek kavramlardan hareket ettiği (Saygılıoğlu ve Erduran; 2012:25) yönünde eleştirilere maruz kalmaktadır.

3.1.3.2. Temsili Demokrasinin Zaaflarından Kaynaklanan Nedenler

Anayasal iktisat, "kamu ekonomisinin (Devletin) başarısızlığı teorisi" çerçevesinde piyasa aksaklıklarını çözeceği ileri sürülen siyasal karar alma sürecinin kendiliğinden dengeye gelemeyeceği ve ancak anayasalar ile sınırlandırılarak devletin büyümesinin ve yarattığı etkinsizliklerin önlenebileceği (Arın;2013:268) yönünde yaklaşım geliştirmiştir. Anayasal iktisadın siyasal kurumlara yönelik bu eleştirisi, demokrasinin seçim sistemleri ve siyasal kutuplaşma gibi zaafları üzerinde yoğunlaşmıştır. Anayasal iktisat uzun yüzyıllar boyunca geliştirilmesi için büyük mücadeleler verilen parlamenter demokrasinin demokratik olmadığını, bu sistem içinde alınan kararların da demokratik olmayacağını iddia etmektedir (Arın;2013:270).

Anayasal iktisadın siyasal kurumlara yönelik eleştirisinin temelinde, günümüzde parlamentonun en yüksek karar organı olması ve bu konumundan dolayı sınırsız bir otoriteye sahip olduğu iddiası yer almaktadır. Anayasal iktisat, devletin diğer organlarının çalışma esaslarını ve amaçlarını belirleyen yasaları yapma yetkisine sahip olmasının doğal bir sonucu olarak temsili demokraside parlamentonun en yüksek karar organı olduğu, ancak bunun, parlamentonun istediği alanı dilediği gibi düzenleyebilecek sınırsız bir yetkiye sahip olduğu anlamına gelmediği, parlamentonun sahip olduğu bu yetkiyi, halkın seçimler yoluyla kendisine verdiği alanlarda ve ölçüde kullanmak zorunda olduğunu (Caniklioğlu;2009:1536) ifade etmektedir Bu nedenle halkın verdiği yetkinin sınırlarının da anayasada ayrıntılı olarak yer alması gerektiği belirtilmektedir.

Anayasal iktisat, seçim sistemleri ve siyasal kutuplaşma gibi temsili demokrasinin işleyişindeki zaafların özellikle aşırı bütçe açığına yardımcı olan unsurlar olduğunu (Biraschi; 2008:6), demokrasinin "halk egemenliği" ilkesinden, seçmen-politikacı-bürokrat üçlüsünün

fayda ve refahını maksimize etmeye yarayan "ulusal kaynakları yağmalama" kavgasına dönüştüğünü ileri sürmektedir (Caniklioğlu; 2009:1516). Anayasal iktisat, demokratik bir şekilde seçilen (özellikle koalisyon) siyasal iktidarların, gelecek nesillerin gelirlerini şimdiki nesillere dağıtmasından kaynaklı olarak sürekli bütçe açığı yaratma eğiliminde olduklarını, siyasal iktidarların, bu eğilimi, tekrar seçilebilme baskısı nedeniyle maliye politikası değişkenleri üzerine sınırlamalar koyarak düzeltme yeteneğinden yoksun (Buchanan ve Wagner; 2000:24) olduklarını belirtmektir.

Anayasal iktisat taraftarlarına göre, rekabetçi demokratik sistemlerde hükümetler kendilerine oy kazandıracak stratejilerini borçlanarak ya da enflasyon yolu ile finanse etmeyi tercih ettiklerinden, bu politikaların bedelleri gelecek nesillere ödetilmekte, bütçe açıkları ve enflasyon sisteme kalıcı bir biçimde yerleşmektedir. Bunun ekonomik yozlaşmayı tetikleyen bir sonucu da, açık bütçelerin simgelediği ekonomik istikrarsızlık (Caniklioğlu;2009:1518) olduğu ileri sürülmektedir. Anayasal iktisat, iradi kararlara dayalı maliye politikaları ile ekonominin yönlendirilmesinin yolsuzluk ekonomisinin oluşmasına zemin hazırlayabildiğini, bu tür mali politikaların uygulanması sonucu hizmet kayırmacılığı, patronaj, rant gibi politik yozlaşmaların sıkça görüldüğünü (Aktan vd.; 2007: 67), yeniden seçilebilme arayışı içinde bulunan siyasetcilerin, etkili baskı gruplarından aldıkları desteğe paralel olarak kamusal harcamaları artırma ve vergi yükünü azaltma eğilimine (Saygılıoğlu ve Erduran; 2012:23) girdiklerini ileri sürmektedir. Bu nedenlerle, anayasal iktisatçılar politika kurallarının (policy rules) kullanılması gerektiğini çünkü politikalarda zaman uygunsuzluğu bulunduğunu (time inconsistency) ve ekonomik performansın iyileştirilmesinde politika kurallarının daha başarılı olduğunu (Eichengree vd.; 1999: 427), çağımızda temsili demokrasilerde siyasi iktidarların başarısızlığının üstesinden gelmenin en iyi yolunun sınırlayıcı kurumların anayasal yapıya alındığı bir demokrasi olduğunu ileri sürmektedirler (Caniklioğlu;2009:1537).

3.1.3.3. Kamu Maliyesi Açısından Mali Kuralların Gerekçesi

Kamu maliyesi açısından mali kuralların uygulanmasındaki en önemli hedefler; mali disiplini ve sürdürülebilirliği gerçekleştirmek, makroekonomik istikrarı sağlamak, hükümetin güvenilirliğini artırmak ve siyasi popülizmi engellemek olarak belirtilmektedir. Bu amaçların yanında, mali kuralların kamunun büyüklüğünü kontrol ederek nesiller arası adaleti destekleme (Schaechter;2012:6) fonksiyonuna sahip olduğu ileri sürülmektedir. Neoliberal siyasal iktisat açısından mali kurallara dayanan ekonomi politikasına ilişkin temel gerekçe, ekonomide rol alan aktörlerin, politikacıların nasıl hareket edeceğinin önceden tahmin edilebilemesini kolaylaştırması (Aktan vd.;2007:65) ve kamu kaynak dağıtım sürecine politik müdahalelerin

ortaya çıkardığı "çıkar koalisyonları"nın olumsuz sonuçlarının sona erdirilmesi (Yalman;2006:41) olarak ifade edilmektedir.

Neoliberal görüş çerçevesinde kamu maliyesi açısından mali kuralları ortaya çıkaran temel gerekçeler;

a) Makroekonomik istikrar sağlamak,

b) Siyasal iktidarın maliye politikasına olan güveni güçlendirmek ve bütçe açığının giderilmesine yardımcı olmak,

c) Maliye politikasının uzun vadede sürdürülebilirliğini sağlamak,

d) Para birlikleri veya federasyonlarda negatif dışsallıkları azaltmak,

şeklinde özetlenebilir (Kennedy vd.; 2003:3).

Neoliberal düşünceyi benimsemiş iktisatçılar, bütçe denkliği, borçlanma, bütçe/kamu harcamaları ve bütçe/kamu gelirlerine ilişkin mali kuralların bütçe/kamu açığını denetlemenin yanı sıra, özellikle siyasal iktidarın tercihleri, vergi sistemi ve kamu harcamalarının niteliğiyle ilişkili olarak oluşabilecek sapmalar ve zaman uyumsuzluğunu ortadan kaldırabileceğini savunmaktadır (Sönmez;2011c:21). Kamu maliyesi yönünden mali kurallardan beklenen temel amaç, bütçe açıkları ve borç stokundaki kontrolsüz artışı önlemek amacıyla iradi maliye politikalarının kontrolsüz kullanımının sınırlanması olduğu ileri sürülmektedir. Ülke uygulamalarına bakıldığında bu temel amacının yanı sıra, mali kuralların ekonomik dalgalanmaları artıran konjonktür yönlü politikalara engel olduğu, kamu kaynak tahsis sürecinde etkinliğin sağlanmasına yönelik olarak mali yönetimin pozisyonuna istikrar kazandırdığı, uygulanan ekonomi politikalarının güvenilirliği ile öngörülebilirliğini artırdığı (Yalvaç;2015:47) ileri sürülmektedir.

Ancak ülkelerin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak kamu mali yönetimi açısından mali kuralları besleyen farklı nedenler vardır. Gelişmiş ülkelerin, yaşlanan nüfusun kamu maliyesi üzerindeki baskısının azaltılması yanında, vergi yükü ile kamu harcama düzeyinin düşürülmesinde mali kurallara başvurdukları, gelişmekte olan ülkelerin ise girişimcilerin ve yatırımcıların siyasal iktidarın maliye politikasını yürütme kapasitesine güven sağlamak amacıyla mali kuralları gündeme getirdikleri bilinmektedir. Düşük gelir grubundaki ülkeler açısından ise genelde uluslararası mali kuruluşların yönlendirmesi ile mali kurallar (Schaechter, vd. 2010: 2) uygulamaya girmektedir.

3.2. UYGULAMADA KURALA BAĞLI MALİYE POLİTİKASI

Bu bölümde, maliye politikasının iradi yönünü sınırlayan mali kuralların, "2008 Küresel Finansal Krizi ve Kriz Sonrasında Kurala Bağlı Maliye Politikası Tasarımında Öne Çıkan Temel Unsurlar" başlığı altında geniş bir şekilde ele alınan hukuki/mali çerçevesi ile uygulamadaki yöntem ve türleri üzerinde durulmaktadır. Daha sonra, mali kuralların mali sonuçlar üzerindeki etkisi ve bir ekonomi politikası aracı olarak sınırlılığı ortaya konulmaya çalışılacaktır. Ayrıca, mali kuralların geleneksel bütçe ilkelerinden farklı olup olmadığı değerlendirilecektir.

3.2.1. Mali Kuralların Tasarımı ve Temel Özellikleri

Mali kuralların, karar alıcılar açısından bağlayıcı olması için hukuksal bir çerçevede yürürlüğe girmesi gerekmektedir. Ülke uygulamaları dikkate alındığında mali kuralın bu hukuki konumu ülkeden ülkeye değişmektedir. Mali kuralların düzenlenme biçimleri de ülkelerin yönetim yapılarına göre önemli farklılıklar göstermektedir. Genelde mali kuralların hukuki çerçevesi, uluslararası antlaşmalar, anayasal, yasal (kanunlar, tüzükler, orta vadeli planlar vb.) veya politik taahhütler tarafından çizilmektedir. Örneğin Almanya, İsviçre, ABD, ve Polonya'da uygulanan mali kurallar anayasalarda düzenlenmişken İngiltere, İsveç, Yeni Zelanda, İspanya ve Kanada gibi birçok gelişmiş Batı ülkesi ile Kolombiya, Peru, Brezilya ve Arjantin gibi bazı Latin Amerika ülkelerdeki mali kurallar ise yasal düzenlemeler çerçevesinde uygulanmaktadır. Avrupa Birliğinde ise üye ülkeler, Maastricht Kriterlerine ve İstikrar ve Büyüme Paktı gibi uluslararası antlaşmalardaki mali kurallara uymakla yükümlüdürler. Norveç'te Mali İstikrar Tüzüğü, Hollanda ve Endonezya'da siyasi karar ve rehberler, Japonya'da hükümet kararı, mali kuralların uygulanmasını yönlendiren düzenlemelerdir (Kesik ve Bayar;2010:50).

Mali kuralların en az üç çeşit uygulama yöntemi vardır:

- Birincisi, bütçe kanunu ile birlikte mali çerçeve içinde yürütülmesi,

- İkincisi, yürütme sorumluluğunun (ex ante gözetim ve ex post müdahale içeren uygulama –yürütme) ulusüstü kurumlara bırakılması,

- Üçüncü ise bağımsız otoritenin kural koyma ve uygulama sürecinde yetkilendirilmesi (Schick,2010:13-14).

Mali kuralların uygulama yöntemi, ülkelerdeki siyasal yapı, parlamentolarda siyasal partilerin temsili ile bütçe sürecinin katılığına bağlı olarak da değişiklik göstermektedir. Buna göre, tek parti hükümetleriyle ya da ideolojik anlamda koalisyon partilerinin hükümetlerle

yönetilen ülkeler (Fransa, İngiltere), bütçe süreci, etkin bir maliye bakanının geniş otoritesine dayanarak diğer bir deyişle delegasyon/devir yöntemini benimseyerek merkezileştirmişlerdir. Taahhüt/sözleşme yöntemini benimseyen ülkelerde (Belçika, Hollanda) ise her bakan, temel mali büyüklükler üzerinde varılan bağlayıcı anlaşmayı meydana çıkaracak müzakere sürecinde yer almaktadır (Bali ve Çelen;2010:184). Mali kural uygulanması anlamında sözleşme/taahhüt yaklaşımını benimseyen ülkelerde, bütçe süreçlerini delegasyon/devir yaklaşımıyla merkezileştiren ülkelere kıyasla daha fazla sayısal mali kural uygulaması beklenebilir. Ancak uygulamada, ülkeler arasında farklılık yaratan temel faktör, mali kural sayısından ziyade, bu kuralların merkezi hükümeti oluşturan alt sektörleri/idari birimler arasındaki dağılımında göze çarpmaktadır. Sözleşme yöntemini benimseyen ülkelerde, genelde mali kurallar daha çok merkezi hükümet ve sosyal güvenlik kurumlarını bağlarken, delegasyon yöntemini benimseyen ülkelerde ise bölgesel ve yerel yönetimler tabi olmaktadır (Bali ve Çelen;2010:185).

1990'dan sonra dünyada mali kural tasarımında yaşanan gelişmeler incelendiğinde;

- Mali kural türleri açısından; gelişmiş ülkelerde daha çok bütçeye ilişkin kuralların, gelişmekte olan ülkelerde ise daha çok borçlanmaya ilişkin kuralların olduğu göze çarpmaktadır.

- Planlama çerçevesi yönünden; bütçe dengesine ilişkin mali kuralların büyük ölçüde çok yıllı ve konjonktür dönemini ele alacak biçimde düzenlendiği görülmektedir. Bu durum ise kuralların katılığını ortadan kaldırmakta ve uzun dönemli bir planlamayı gerekli kılmaktadır.

- Kapsam açısından; mali kural uygulamasında merkezi yönetime ilişkin kuralların ön planda olduğu görülmektedir.

- Hukuksal temelleri açısından; birçok ülkede uygulanan mali kuralların yasal bir alt yapıda tasarlandığı, buna karşın bazı ülkelerde mali kural uygulamasının sadece siyasal taahhüt veya hedefler biçiminde kaldığı gözlenmektedir (Günaydın ve Eser;2010:75).

1990'lı yıllar boyunca uygulamalar çerçevesinde gelişen mali kural tasarımında özellikle kuralların tanımı ve hedefleri ile saydamlık üzerinde durulmuştur. Buna göre uygulanabilir bir mali kural sisteminde, sekiz temel özelliğin bulunması gerekmektedir. Bunlar;

1- **Ayrıntılı tanımlama**; mali göstergeler ve kurumsal kapsamın açıkça belirlenmesi.

2- **Uygulamada saydamlık**; hesap verebilir muhasebe sistemi, tahmin ve kurumsal düzenleme.

3- **Ulaşılmak istenen hedeflerle uyumluluk**; enflasyonun düşürülmesi hedefi için hükümetlerin merkez bankası kaynaklarına ulaşımının sınırlanması.

4- **Diğer ekonomi politikalarıyla uyumluluk;** makroekonomik politikalarla uyumlu olması.

5- **Basitlik;** kamuoyu tarafından anlaşılabilir olması.

6- **Esneklik**; dışsal şoklara duyarlı olması.

7- **Yürütülebilir/uygulanabilir olması**; kurallara uyulmaması halinde uygulanacak yaptırımlar ve özel cayma hükümleri gibi hukuksal ve teknik çerçevesinin gerçekçi bir şekilde belirlenmesi.

8- **Yapısal reformlarla desteklenmesi**; mali kuralların, yapısal reformlar gibi etkili diğer politikaların gerçekleştirilmesinden sonra uygulamaya girmesi (Kopits ve Symansky;1998:18-19).

Yukarıda ortaya konulan temel özellik ve yöntemler çerçevesinde tasarlanan mali kurallar, 2008 küresel krizinde test edilmiştir. Yaşanan süreçte mali kuralların, kamu maliyesinin sorunlarını çözmede sihirli bir mali araç olmadığı görülmüş ve özellikle mali kuralların esnekliği, sınırlılığı ve kolay manipüle edilmesi yönlerinden, uygulayıcılar, siyasetçiler ve akademisyenler nezdinde eleştirilmiştir. 2008 krizi sonrasında başarılı mali kural sistemlerinin ise ülkenin siyasal sistemine iyi bir şekilde adapte edilmiş olanlar olduğu görülmüştür.

3.2.2. Başlıca Mali Kural Türleri

Mali kural uygulamaları, parasal kurallara yönelik düzenlemelerin aksine, ülkeler arasında önemli farklılıklar gösterebilmektedir. Bu farklılıklar ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyi, mali hedefleri, kurumsal kültürü ve mali yönetim gelenekleriyle yakından ilişkilidir. Örneğin ülke uygulamalarına baktığımızda gelişmiş ülkelerin aksine, gelişmekte olan ülkelerde mali kuralların daha çok merkezi hükümeti kapsadığı (Bova vd.; 2014:8) görülmektedir. Bunun yanında, ülke uygulamalarından elde edilen deneyimler ışığında, 1980'den bugüne kadar geçen sürede, mali kural uygulamalarında çok önemli gelişmeler ortaya çıkmıştır. Mali kural uygulamalarının başlangıcında, ülkelerin büyük bir çoğunluğunda mali kurallar yerel yönetimlere yönelik olarak tasarlanmıştı. Ancak zamanla mali kurallar hem merkezi yönetim oluşturan diğer kurumları hem de söz konusu merkezi yönetimin bizatihi kendisi açısından da uygulanır hale gelmiştir (Kaya;2009:19).

Genel olarak mali kuralları, sayısal kurallar ve karar alma süreçleri ile ilgili prosedüre ilişkin olmak üzere iki grup halinde incelemek mümkündür. Mali karar alma süreçleri, prosedür ile ilgili kuralların maliye politikasının oluşturulma sürecini kapsayan esas ve usuller ile

politika kurallarının uygulanmasına yardım etmeyi sağlayan süreçleri kapsamaktadır. Mali karar alma süreci ile ilgili mali kurallar; mali politikaların oluşturulması sürecinde bütçenin kabul edilmesi ile ilgili oylama, değiştirilme kuralları, bütçe dokümanlarının kamuoyuna açık olması (transparecy), ek bütçe yapılmasına sınırlama getirilmesi, otomatik dengeleyiciler ile fonların bütçeye alınması şeklindedir. Sayısal mali kurallar ise temel mali değişkenler üzerinde bağlayıcı sınırlamalar öngörmektedir. Sayısal mali kurallar, borçlanmaya üst limit getirilmesi, harcama tavanları, mali büyüklükler için sayısal hedef belirlenmesi, borçlanma kuralları ve piyasaya borçlanmaya sınırlandırılması şeklindeki (Drazen; 2000: 1) mali performans göstergeleridir.

Sınırlama getirilen mali performans göstergesine göre dört tane teme mali kural vardır. Bunlar: (1) Bütçe dengesi kuralları, (açık kuralları "Deficit Rules"), (2) Borçlanma kuralları, kamu borçlanmasının sınırlanması, (3) Harcama kuralları ve (4) Gelir kuralları (Wyplosz;2012: 10 ve Debrun, vd. 2008:8). Uygulamada mali kurallardan bütçe dengesi ve borçlanma kuralları daha çok kullanılırken gelire ilişkin mali kurallara ise daha seyrek olarak başvurulmaktadır (Bova vd.; 2014:8).

a) Bütçe Dengesi Kuralları: Denk Bütçe Kuralları/Altın Kural

Dünya uygulamalarında öne çıkan en bilinen mali kural türünün bütçe dengesiyle bağlantılı sınırlamalardır. Dünyada uygulanan mali kuraların yaklaşık yüzde 60'ı bütçe dengesi ile ilgili kurallardır (IMF;2009:9). Bütçe dengesi ile ilgili sınırlamalar, bütçenin hacminde veya bileşiminde yapılan sınırlamaları içermektedir. Bu tür mali kural sınırlaması, yapısal denge (structural balance), birincil denge (primary balance), genel bütçe dengesi (overall balance), cari denge veya bunlarla ilgili bütçe açıkları üzerinden farklı biçimlerde olabilir. En bilinen mali kural, kamu gelir ve giderlerinin denk olmasını öngören denk bütçe kuralıdır (Turan;2011:30).

Kamu bütçesinin açık vermemesini sağlamak üzere birçok ülke, açık veya zımni olmak üzere zorunlu mali kurallar oluşturmuşlardır. Bununla birlikte bu tarz basit kuralların uygulanması, başarılı bir maliye politikası açısından nadiren uygun görülmektedir. Bunun iki önemli nedeni vardır: Birincisi, basit olarak belirlenmiş yıllık bütçe dengesi kuralı konjonktürle birlikte hareket etmektedir. Bu da, ekonomik dalgalanma dönemlerinde gelir ve harcamaların ayarlanmasını zorlaştırmaktadır. İkinci olarak da, böyle bir basit mali kural gelir ve gider arasında denge yaratmakla birlikte, dönem sonunda kamuya maliyet yüklemektedir (Günaydın ve Eser;2010:69).

Bütçe dengesi kuralları kapsamında en bilinen uygulama altın kuraldır. Altın kural, denk bütçenin değiştirilmiş hali olarak bir versiyonu olarak cari denge bakımından tanımlanmaktatır. Bu kural, sadece, hükümetin sermaye veya yatırım harcamaları için borçlanmasına izin vermektedir. Kamu yatırım harcamalarının diğer harcamalardan farklı olması, ekonominin üretim kapasitesini yükseltmesi ve bunlardan uzun süreli gelir elde edilebilmesi, altın kural yaklaşımının arkasında yatan temel gerekçedir. Dolayısıyla bu tip üretken kamu harcamalarına, sadece içinde bulunulan yılın geliriyle karar verilmesi doğru bir mali sonuç doğurmayabilir. Uygulamada altın kural yaklaşımının, kamu yatırım harcamalarının optimal olmayan biçimde düşürülmesini engelleyebildiği (Turan;2011:31) görülmüştür.

Bütçe kuralları genellikle denk bütçe kuralları şeklinde ve GSYH belirli bir oranında bütçe açığı hedefi ekseninde uygulanabilmektedir. ABD ile Kanada'nın eyaletlerinde uygulanan altın kuralda; bütçe açığı, sadece yatırım harcamaları için söz konusu olmaktan ve federal hükümet tarafından bu tür bütçe açıkları finanse edilmektedir (Kennedy vd.; 2003:4).

b) Borçlanma Kuralları/ Kamu Borçlanmasının Sınırlanması

Devlet borçlanmasına getirilen yasaklamalar ve sınırlar, bilinen en eski ve fonksiyonel mali kurallar olarak nitelenmektedir. Kamu Borçlanmasına sınırlamalar getirilmesi, özellikle merkez bankasından borçlanmaya veya tüm iç kaynaklardan borçlanma şeklindeki finansman kaynaklarına ve borçlanmanın federe veya federal devlet olmasına göre tanımlanabilmektedir. Devletin, birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede olduğu gibi merkez bankasından ve de kamu mali kurumlarından doğrudan finansman yoluyla borçlanmaları yasaklanmıştır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde borçların büyük sorun olmasıyla birlikte, dünyada borçlanmaya ilişkin mali kurallar gündeme gelmiştir (Günaydın ve Eser;2010:69).

c) Harcama Kuralları

Harcama kuralları temel olarak kamu harcamalarına ilişkin sayısal veya oransal bir üst sınır belirlenmesiyle uygulanmaktadır. Örneğin, anayasada ve yasalarda tüm kamu kurum ve kuruluşlarının toplam harcamalarının GSYH veya GSMH'ya oranı maksimum bir sınır olarak belirlenebilir. Harcama kuralları, bütçenin gider kısmına yöneliktir ve denk bütçenin sağlanmasında yardımcı olmaktadır. En önemli gelir kaynağı olan vergilerin ani şekilde değiştirilmesinin zor olması nedeniyle harcama kuralının, gelir kuralına oranla uygulanması daha kolaydır. Harcama kuralları, bazı ülke uygulamalarında görüldüğü üzere, bütün harcama kalemlerine bir limit getirilmesi şeklinde uygulandığı gibi sadece belirli bir grup harcamalara da sınır getirilmesi (Günaydın ve Eser;2010:69) suretiyle de uygulanabilmektedir.

Harcama artışlarına oransal sınırlar konulurken potansiyel büyüme üzerindeki etkileri açısından özellik arz eden belirli bir grup kamu harcamaları, yatırım veya yatırım carisi niteliğine sahip olan kalemlerdir. Bunun yanında potansiyel büyüme üzerinde olumlu bir etkisi bulunmayan verimsiz harcamalar, diğer harcamalardan bağımsız olarak sınırlandırılabilir. Kamu harcamalarının etkinliğini ve verimliliğini artırmak üzere, personel giderlerine yönelik olarak belirlenen sınırlar, bu kapsamda ele alınan mali kurallara örnek olarak verilebilir (Kaya;2009:21).

d) Gelir Kuralları

Gelire ilişkin kurallar, kamu gelirlerine belirli bir sınırlandırma getirilmesi suretiyle tasarlanmaktadır. Gelir üzerindeki bu sınırlandırma daha çok vergiler ön plana çıkarılarak yapılmakta ve vergi yükü belirli bir seviyede tutulmaya çalışılmaktadır. Böylece gelir kurallarıyla vergi yükünün ve kamunun büyüklüğünün sınırlandırılabilmesi amaçlanmaktadır. Aynı zamanda denk bütçenin sağlanmasında, harcama kuralı ile birlikte hareket edilerek tasarlanmış gelir kuralı da etkili olmaktadır (Günaydın ve Eser;2010:69).

3.2.3. Mali Kuralların Uygulanma Çerçevesi ve Yöntemi

Mali kurallar, mali sistemden izole bir şekilde yürütülemezler, aynı zamanda kuralların etkin bir şekilde uygulanabilmesi amacıyla siyasal taahhüt ve disiplini sağlayacak bütçe sürecine ihtiyaç vardır (Schick;2010:14). Bu nedenle mali kuralların, bu kuralların bütçe politikasına ve bütçe uygulamalarına dönüşmesi amacıyla bir takım kurumsal düzenlemelerle desteklenmesi gerekmektedir. Son yıllarda en popüler yeniliklerden olan orta vadeli harcama sistemi, gelecekteki harcamalara sınırlama getirmesi yanında, yapılan temel tahminlerle uyumlu olması gerektiği için mali kuralların etkili bir şekilde uygulanmasına destek sağlamaktadır (Schick; 2010:16). Orta vadeli bütçe sistemi, kamu harcama ve gelirleri ile ödenekleri çok yıllı bir çerçevede önceliklendirme, hazırlama ve yönetme imkânını, bütçenin ödenekleştirme düzeyinde vermektedir. Bu sistem hükümetlere, çok yıllı bir perspektifte kamu politikalarının cari ve gelecek yıllara sâri etkilerini değerlendirebilme ve gelecekte bütçe önceliklerini belirleyebilme, neticede kamu harcamalarının daha iyi kontrolüne imkan sağlayabilmektedir. Bütçenin orta vadeli bir perspektifte hazırlanması, hükümet politikalarının önceden (ex ante) mali kurallar ile uyumlu olup olmadığını göstermektedir (Schaechter vd.; 2012:23). Ülke deneyimleri incelendiğinde mali kurallar, genelde bütçe sürecini, esas ve usuller ile teknik tahmin araçlarını kapsayan bir mali çerçeve düzenleme içerisinde kurgulanmaktadır.

Uygulamada mali çerçeve genelde, bütçe sürecini içine alacak şekilde saydamlık kuralları ile mali sisteme ilişkin esas ve usulleri düzenleyen mali sorumluluk kanunu (fiscal

responsibility laws) ile oluşturulmaktadır. Başta maliye politikası olmak üzere ekonomi politikasına ilişkin olarak yürütmenin karar alma alanını düzenlemeyi öngören esas ve usulleri kapsayan, genel olarak "mali sorumluluk kanunları" denilen düzenlemeler 1990'dan sonra birçok ülkede uygulanmaya başlanmıştır. Bu konudaki ilk kanun 1994 yılında Yeni Zelanda'da, belirli bir rakamsal hedefe bağlı olmaksızın kamu borç stokunu makul düzeylere çekmeyi öngören ve maliye politikasında şeffaflığı sağlayan raporlara ilişkin hususları düzenleyen Mali Sorumluluk Kanunudur. Bu Kanun, hükümetin mali göstergeler bazında hedeflerini, kısa ve orta/uzun vadeli kamu harcamalarını ve politika önceliklerinin periyodik olarak raporlamasını kurallara bağlamaktadır (Boran; 2008:1). 1997–1998 yıllarında Asya ülkeleri ile Rusyada yaşanan Ekonomik Kriz ve bu Krizlerin diğer orta gelir grubunda yer alan ülkeler üzerindeki olumsuz etkileriyle birlikte başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere gelişmekte olan ülkelerde kabul edilen mali sorumluluk kanunları hükümetin, makro ekonomi yönetimi konusunda parlamentoya karşı, ayrıntılı olarak kolektif sorumluluğunu düzenlemektedir (Schaechter vd; 2012:23-24).

Mali sorumluluk kanunları, hesap verebilirlik, saydamlık ve istikrar şeklindeki üç bütçe ilkesiyle ilgili kurallar ile esas ve usulleri detaylandıran bir kanundur. Mali sorumluluk kanunları temelde, orta vadeli ve yıllık bütçe stratejisini, düzenli rapor yayınlanmasını ve mali istatistiklerin tutarlılığını sağlayan mali beyanların denetimine (Lienert;2010b:5) yönelik esas ve usulleri içermektedir. Mali sorumluluk kanunu, bu yıllık bütçe stratejileri yanında;

- Hükümetlerin yürütme niyetinde oldukları yeni vergi ile harcama politikalarının orta vadedeki mali hedefler ile uyumunun değerlendirilmesi ile ileriye dönük tahminleri,

- Öngörülemeyen makroekonomik gelişmeler (dış şoklar) borçlanma, bütçe dışı yükümlülükler, kamu iktisadi teşebbüslerin finansman sorunu ve doğal afetler gibi mali riskleri,

- Muafiyet ve istisnalardan kaynaklanan vergi harcamalarının yılık bütçe dokümanlarında yer alması,

- Nüfusun yaşlanması ve iklim değişikliği gibi değişkenler çerçevesinde çeşitli tahminler altında mali dengelerin nasıl değiştiğini gösteren senaryoları, (Lienert;2010b:7)

şeklinde mali güvenilirliği artıran bütçe ile bağlantılı bir takım unsurları da kapsamaktadır.

3.2.4. Mali Kuralların Etkinliği/Sınırlılığı

Mali kuralların etkinliği veya faydası/performansı konusundaki kuşkular, pratik temellere dayanmaktadır. Kuramsal çerçeveden konuya baktığımızda, ne klasik makroekonomik analizlerde ne de kamu maliyesi prensiplerinde kurala bağlı maliye politikasından bahsedilmektedir (Kopits;2001: 6). Bu nedenle mali kuralların etkinliği ve sınırlılığı hakkındaki değerlendirmeler, büyük ölçüde mali sonuçları dikkate alınarak etkinliği veya etkisizliği üzerine akademik çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalarda mali kuralların performansı, daha çok ya yürütme organın mali politikalar üzerindeki iradi yetkisini sınırlandırma ya da makroekonomik istikrarı destekleme yönüyle ele alınmış, istihdam, büyüme ve ekonomik gelişme amaçları üzerindeki etkisi hakkında ise sınırlı sayıda analiz yapılmıştır. (Ray vd.;2015:5). Mali kuralların etkinliği/sınırlılığı üzerinde yapılan değerlendirmeler, genelde mali performansa etkisi, teknik ve araçsal sınırlılığı ile politika oluşturma çerçevesinde temsili demokrasi ekseni üzerine odaklanmıştır.

3.2.4.1. Mali Performans Üzerindeki Etkinliği

Ana akım ekonomi düşüncesinde, mali kuralların makroekonomik istikrara ve dolayısıyla büyümeye destek sağladığı, bunun özel yatırım ve büyümeye yardımcı olan bir iklim yaratması sayesinde istihdamım geliştirilmesini kolaylaştırdığı ifade edilmektedir. Bu düşünceye mensup iktisatçılar, mali kuralları orta vadeli makroekonomik istikrar için hükümetin taahhütlerinin (Fiscal Rules as A Commitment Device) bir işareti olarak görmektedirler. Bu iktisatçıların mali kural tasarımında, güvenirlik ve sürdürülebilirlik ihtiyacı ön plana çıkarken, başta kamu yatırımları olmak üzere, diğer iktisat değişkenleri önemli bir yer işgal etmemiş ve sayısal hedeflere fazlasıyla odaklanılmıştır (Ray vd.;2015:5-7). Mali kuralların ekonomik performans üzerindeki etkilerini ölçmek için yapılan söz konusu ampirik çalışmalarda ulaşılan bulgular aşağıda özetlenmiştir:

- Mali kurallardan beklenen temel işlev, makroekonomik istikrarın sağlanması ve sürdürülmesi açısından, karar alıcıların ihtiyarı yetkilerinin sınırlanması ve piyasalar için güvenilir bir çıpa görevi görmesidir.

- Hükümetin borç ödeme kapasitesi açısından uzun vadeli bir çıpa olarak kabul edilen mali kurallar, mali piyasalar nezdinde güvenilirliği destekleyerek borçlanmanın sürdürülebilirliğine olumlu etkisi olduğu ileri sürülmektedir. Kurala bağlı maliye politikası uygulamalarının kredi notu, risk primi ve Kredi İflas Takası (CDS) üzerindeki etkisi maliye yazınında üzerinde durulan araştırma konuları arasında yer almaktadır. Ulusal mali kuralların kamunun gelecekte ödeme gücünü sürdürebileceğine ilişkin finansal piyasaların algılarını

olumlu yönde etkileyerek kamu tahvilleri üzerindeki risk primini düşürdüğü, 2011 yılında gerçekleştirilen bir çalışmada ortaya konulmuştur (Güneysu;2012:55). Buna ek olarak 2009 yılında aralarında OECD, G-20 ve AB üyesi bulunan 45 ülkeyi kapsayan ve IMF tarafından yapılan bir çalışmada, yapısal reformlar ve mali konsolidasyon ile birlikte kamu borcunu, GSMH'nin belli bir oranı ile sınırlayan mali kural uygulayan ülkelerde, yedi yıllık bir süreçte kamu borcu/GSMH oranında ortalama yüzde 27 oranında bir düşme olduğu hesaplanmıştır (IMF;2009:18).

- Mali kurallar, politika yapıcıların ekonomi politikası sonuçlarını çarpıtma/bozma (distortions) niyetlerini sınırlamaktadır. Maliye yazınında, siyasal iktidarın uzağı görememe (governments' shortsightedness) ve ortak havuz sorunu (common pool problem) gibi (IMF;2009:14) siyasal karar alma sürecinde ortaya çıkan söz konusu bozulmaların önlenmesinde/en azından azaltılmasında, mali kurallar etkin bir araç olarak değerlendirilmektedir. Bunun yanında mali kuralların, ekonominin iyi olduğu dönemlerde hükümetlerin aşırı harcama güdüsünü baskılayarak mali sorumluluğun ve borçlanmanın sürdürülebilirliğinin devam etmesinde (Schaechter vd.;2012:5) önemli bir sınırlandırma mekanizmasına sahip olduğu belirtilmektedir.

- Mali kuralların bütçe disiplinini sağlayarak denk bütçelerin oluşmasını kolaylaştırdığı yönünde ampirik çalışmaların önemli bir kısmında bulgular ortaya konulmuştur. Örneğin; 1963-2000 dönemini için ABD'nin 48 eyalettinde uygulanan bütçe kurallarının makroekonomik etkilerini inceleyen bir çalışmada; bu kuralların bütçe disiplinini sağladığı, sıkı bütçe kurallarının politika dalgalanmalarını azalttığı, bu eksende iradi politikalar yerine kurala dayalı politikaların kullanılmasının makroekonomik istikrara olumlu yönde katkı sunduğu (Mihov ve Fatas;2006:116) ortaya konulmuştur.

- Yapılan bazı çalışmalarda mali ve ekonomik istikrar için mali kuralların gerekli olduğu, bu istikrar ortamının uzun dönemde ekonomik büyümeyi olumlu etkilediği ortaya konulmuştur. Ancak bazı çalışmalarda ise bütçe disiplinini sağlamak amacıyla uygulanan mali kuralların, konjonktürel dalgalanmalarla mücadelede maliye politikasının etkinliğini azalttığı, ekonomik büyüme ve kalkınmaya yön verecek üretken kamu yatırımlarını baskıladığı vurgulanmıştır. Bunun, hem ekonomik yapı hem de bütçe büyüklükleri üzerinde orta ve uzun vadede olumsuz etkiler doğurabilecek nitelikte (Krogstrup ve Wälti; 2008: 134-135) olumsuz etkilerinin olabileceği ortaya konmuştur. Örneğin 1980-2013 yılları arasında insani gelişme endeksi sıralamasına bakıldığında, önemli gelişme gösteren ilk 10 gelişmiş ülkede mali kural uygulamasının olmadığı (Ray vd.;2015:8) tespit edilmiştir.

Makroekonomik istikrarın sağlanmasındaki işlevleri yanında mali kuralların kuşaklar arası adalet hedefinin desteklenmesinde (responding to the objective of intergenerational fairness), doğal kaynaklar yönünden zengin olan ülkelerde bu kaynaklardan elde edilen gelirlerin ihtiyatlı harcanmasında ve yönetilmesinde (managing commodity revenues); mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesinde (fostering transparency and accountability) ve para birliklerinde üye ülkeler arasında maliye politikalarının koordinasyonun ve mali yakınsamanın sağlamasında (coordination in currency unions) da işlevleri olduğu maliye yazınında belirtilmiştir (Ray vd.;2015:5-7).

3.2.4.2. Mali Kuralların Her Derde Deva Bir İlaç Olmadığı: Teknik ve Araçsal Sınırlılığı

Uygulamada mali kuralların teknik ve araçsal sınırlılığını belirleyen etmenleri arasında mali sapmanın (fiscal bias) oluşum nedenlerine çözüm önerisi geliştirememesi, kuraldan sapma ve kuralı değiştirmenin maliyetinin olmaması ve saydamlık ilkesini zedeleyen yaratıcı muhasebe (creative accounting) uygulamaları (Kopits; 2001: 7) gibi noktalar sayılmaktadır. Bunlar yanında; mali kuralların yeterli esnekliğe sahip olmadığı için konjoktür yanlı (procyclical) olduğu, alt yapı ve sağlığa yönelik kamu harcamalarını sınırlaması nedeniyle kamu gelir ve harcamalarının bileşimini bozucu etkiye yol açtığı ve bütçe büyüklükleri üzerinden, matematiksel olarak belirlenen mali kuralların, ülkelerin ekonomik durumunu dikkate almadan tasarlandığı yönümde değerlendirmeler yapılmaktadır.

Mali kuralların teknik ve araçsal sınırlılığı hakkında ilk değerlendirme, devresel dalgalanmalar ile aynı yöndeki politikaları cesaretlendirdiği şeklindedir. Özellikle bütçe açığı ve borç tavanlarına ilişkin kuralların, ekonomideki devresel dalgalanmaları dikkate alacak şekilde esnek olmadığı, daha çok konjonktür yanlısı (procyclical) olduğu yönündedir. Ampirik çalışmalarda özellikle bütçe dengesi ile ilgili açık kurallarının esnek olmadığı ve konjonktür yanlı olduğu ortaya konmuştur. Yapılan bu çalışmalarda bütçe dengesi kuralı, bütçe açığının ve harcamalardaki dalgalanmayı sınırlamasının yanında, durgunluk dönemimde gerekli olan kamu harcamalarının düşmesine yol açtığı bulgusuna ulaşılmıştır (Agénor ve Yılmaz; 2006:4). Ancak, mali kuralların konjonktürle aynı yönlü olduğu konusunda mali yazında tam bir fikir birliğine varılamamıştır.

2008 Krizinden sonra yapılan çalışmalarda eğer mali kuralların, uygun cayma hakkı ile devresel düzeltilebilen hedefleri içeren esnekliğe izin veren bir tasarıma sahip olması halinde daha fazla konjonktür karşıtı olabileceği belirtilmiştir (Guerguil vd.;2016:4). Bu nedenle 2008 Krizinden sonra, bir çok gelişmiş ülkede, konjonktüre veya şoklara karşı kesin bütçe dengesi yerine, konjonktüre göre ayarlanabilen bütçe dengesi (cyclically-adjusted balances) hedefi öngören esneklik mekanizmalarını içeren mali kurallar tasarlanmakta ve böylece konjonktür

dalgalanmalarıyla mücadele edebilecek alan sağlanmaktadır. Bunun yanında, gelişmiş ülkelerde cayma hükmünün kabul edilmesi ile geçici olarak mali kurallar askıya alınabilmektedir. Cayma hükmü ile konjonktüre göre ayarlanabilen bütçe dengesi hedefi ikinci nesil mali kuralların ayırt edici özelliğini oluşturmaktadır. Birinci nesil mali kuralların aksine, ikinci nesil kurallar, sürdürülebilirlik amacı ile şoklara karşı esneklik ihtiyacını birleştirmektedir. (Bova vd.; 2014:16). Cayma hükmü, durgunluk, doğal afetler veya diğer şoklara karşı kuralların esnekliğini sağlaması ile bu tür durumlarda konjonktür yanlı hareketlerle mücadeleyi kolaylaştırmaktadır.

Mali kuralların konjonktür dalgalanmalarını destekliği yönünde kesin bir nedensellik bağı kurulamamasına rağmen, gelişmekte olan ülkelerdeki mali kuralların bazı özellikleri nedeniyle gelişmiş ülkelere nazaran daha yüksek konjonktür yanlısı olduğu ileri sürülmektedir. Bu özellikler:

- İlk olarak, gelişmekte olan ülkelerde mali kuralların basit olarak tasarlanması, harcamaların konjonktür yanlı bir eğilime girmesine yol açabilmektedir. Bu durum, büyük ölçüde, idari ve teknik sınırlılıklar nedeniyle birçok mali kuralın, konjonktüre veya şoklara karşı esnek olmasını sağlayacak mekanizmanın eksik olmasından kaynaklanmaktadır. Bu yetersiz siyasal ve mali kurumsal yapıdan kaynaklı olarak gelişmekte olan ülkelerde mali piyasalara sınırlı erişim nedeniyle hükümetler, harcamaların kısılması ve vergilerin artırılması tercihinde bulunamamaktadır. Bu sınırlılıklara, tahmin döngüsünde yaşanan eksiklikleri de içeren yetersiz teknik idari kapasite de eklendiğinde (Bova vd.; 2014:9) mali kuralların ekonomik krizle mücadelede yetersiz kaldığı ileri sürülmektedir.

- İkinci olarak gelişmekte olan ülkelerde mali kuralların, gelişmiş ülkelerden farklı olarak daha zayıf hukuksal ve idari bir çerçevede yapılandırıldığı görülmektedir. Mali kural uygulamasını destekleyen hukuksal temel, kapsam, yürütme prosedürü ve mali sorumluluk yasası veya mali konsey gibi diğer tamamlayıcı düzenlemeler, mali kural sisteminin niteliğini ölçen unsurlar olarak öne çıkmaktadır (Bova vd.; 2014:18).

Diğer yandan, son yaşanan 2008 Krizi dâhil, 15-20 yıllık dönemde dünya ekonomisini derinden etkileyen ekonomik krizler, finansal sorunların veya bankacılık krizlerinin reel sektör üzerindeki olumsuz yansıması sonucu ortaya çıkmıştır. 1980-1990'larda yaşanan krizlerden faklı olarak günümüzde artık, ekonomik istikrarsızlıkların tek kaynağı kamu kesimi ekonomisi görülmemektedir. Bu nedenle, bir mali kural kurgulanırken ulaşılmak istenen en temel amaç olan kamu borcunun sürdürülebilirliğini sağlamak için, genişletici maliye politikası araçlarının kullanımını kısıtlayan faiz dışı denge, borç ve bütçe dengesi kuralları gibi sınırlayıcı politikaların iktisadi krizin derinleşmesinden başka bir etkiye sahip olmayacağı, bu tip

kuralların kriz ya da ekonomik istikrarsızlık dönemlerinde kullanılabilecek mali araçları sınırlandırmak suretiyle ekonomik istikrarsızlığı besler nitelik arz edebileceği (Saygılıoğlu ve Erduran;2012:28) ileri sürülmektedir.

Teknik ve araçsal sınırlılık hakkındaki ikinci değerlendirme mali kuralların; mali şeffaflığı ortadan kaldıran yaratıcı muhasebe ile bütçe dışı fon uygulamalarına ve kamu gelir-giderlerinin bileşiminde bozucu etkiye yol açması nedeniyle maliye politikasının kalitesini düşürdüğü iddiasıdır. Bunun temel nedeni olarak mali kuralların, mali disiplinin sağlanmasında kesin bir garanti olarak görülmemesi gösterilmektedir. Zira mali kuralın mali disiplinin sağlanmasında başarısız olması halinde, yaratıcı muhasebe ile bütçe dışı operasyonları teşvik ettiği ileri sürülmektedir. Yapılan ampirik çalışmalarda, hükümetlerin yaratıcı muhasebe teknikleri ile mali kuralların gerçek sonuçlarını gizlediği görülmüştür (Fiess;2002:3). Bu durumun, bütçenin şeffaflığını azaltarak bütçe üzerindeki demokratik kontrolü zayıflattığı (Debrun; 2008:6) ileri sürülmektedir. Yaratıcı muhasebe uygulamasının en bilinen örneği Yunanistan'da yaşanmıştır. 2008 Küresel Krizi ile birlikte Yunanistan'da yaşanan borç krizinin ardından bütçe açığıyla ilgili yanıltıcı işlemler gerçekleştirildiği ortaya çıkmıştır.

Gerçek mali durumu yansıtmama çabaları veya yaratıcı muhasebe uygulamaları, mali saydamlığın ve genel kabul görmüş standartlara göre mali raporlamanın yapılmadığı dönemlerde, mali kural uygulaması ile bağlantılı olmaksızın, kamu mali yönetiminde görülebilmektedir. Buna benzer bir uygulama, 2000'lerin başında Türkiye'de kamu kesimi borçlanma gereğinin (KKBG) hesaplanmasında yaşanmıştır. Özellikle 1994 Ekonomik Krizinden sonra resmi rakamlarda GSMH'nin yüzde 10-15 düzeyinde gösterilen KKBG'nin, siyasal iktidarların kamu bankalarından finansman sağlanması gibi bütçe ve mali kontrol dışı alanlara yönelmesiyle gizlenen kamu harcamaları ile birlikte, gerçekte GSMH'nin yüzde 23-26 düzeyinde olduğu hesaplanmıştır (Yılmaz;2007:109-111).

Mali kuralların maliye politikasının kalitesine etkisi hakkında yapılan ampirik araştırmalarda harcama ve vergi sınırlamalarının; kamu harcama ve gelirlerinin bileşimini bozucu etki oluştururken, bütçe yılının sonuna doğru denk bütçe kurallarının da gereksiz harcamalara neden olduğu ileri sürülmektedir. Bunun yanında, harcama ve vergiler üzerine getirilen geniş kapsamlı mali sınırlamaların, siyasi iktidara sahip olanları, kamusal kaynakları çeşitli bütçe programları ve kamu hizmetleri arasında etkin olmayan bir şekilde dağıtmaya yönelterek kamu gelir ve harcamalarının bileşimini bozucu etkiye sahip olduğu (Karakurt ve Akdemir;2010:330) ifade edilmektedir. Örneğin harcama sınırlamasına uymak amacıyla elzem olan büyüme yanlı kamu harcamalarının azaltılmasına, normalde istenmeyen veya gerekli olmayan harcamaların ise artmasına neden olabilmektedir. Bu durum, kamu harcamalarının

kalitesini olumsuz yönde etkilemektedir. Kamu harcamalarının yapısındaki bozulma, genelde sosyal harcamaların bütçe büyüklüklerine oranında önemli bir düşüşe neden olmaktadır. Gelir dağılımı ile sosyal harcamalar arasındaki ilişki dikkate alındığında, son yıllarda OECD ülkelerinde yaygınlaşan gelir dağılımında bozulma ile mali kural uygulamalarının aynı döneme denk gelmesi dikkat çekici bulunmaktadır. Ancak bütçe harcamalarındaki sosyal transferlerin payı, yasalarla belirli düzeyde sosyal transfer harcamalarını garanti altına alan ülkelerde korunduğu (Yalvaç;2015:54-55) görülmüştür.

Mali kuralların maliye politikasının kalitesine etkisi ile ilgili diğer bir eleştiri de özellikle bütçe dengesi/açık kurallarının toplam sabit sermaye stoku üzerinde etkili olan eğitim ve sağlık gibi potansiyel üretim unsurları olarak tanımlanan alt yapı yatırımlarını engellediği yönündedir (Agénor ve Yılmaz; 2006:5). Özellikle kamu yatırımlarının üretime potansiyel katkısının çok yüksek olduğu orta gelir düzeyindeki ülkelerde, bütçe dengesi/açık kurallarının; alt yapı yatırım, sağlık ve eğitim harcamaları üzerinde olumsuz etkisi olduğu ortaya konulmuştur. Örneğin, söz konusu ülkelerde bütçe dengesi/açık kurallarının temiz su, eğitim ile sağlık hizmetlerine erişim, elektrik hizmetleri ve daha iyi ulaşım gibi ülkenin üretim kapasitesini olumlu yönde artıran alt yapı (Agénor ve Yılmaz; 2006:6) yatırımlarına ayrılan kaynağın sınırlanmasına yol açtığı ifade edilmiştir. Ayrıca, söz konusu bütçe dengesi/açık kuralları siyasal iktidarlar için bağlayıcı olduğu zaman, hükümetlerin öncelikli olarak, kısa vadede siyasal etkisi en az olan yatırım harcamalarında bir kesintiye veya ertelemeye yönelmelerine neden olduğu (Agénor ve Yılmaz; 2006:7) ileri sürülmektedir.

Ekonominin üretim kapasitesinde geçici olarak değil kalıcı bir büyüme etkisine sahip kamu yatırımlarının kısılması, sadece şimdiki neslin değil, gelecek nesillerin de refahını etkilemektedir (Agénor ve Yılmaz; 2006:8). Mali kuralların, bazı akademik çalışmalarda büyümeyi olumsuz etkilediği yönünde bulgulara ulaşılırken, bazı çalışmalarda ise mali ve ekonomik istikrar için mali kuralların gerekli olduğu, mali ve ekonomik istikrar ortamının uzun dönemde büyümeyi olumlu etkilediği bulgusuna ulaşılmıştır. Örneğin; mali kuralların büyüme üzerinde etkili olup olmadığı konusunda Afonso ve Joao (2012) tarafından, 25 AB üyesi ülkede 1990-2008 arası dönem için yapılan araştırmada, mali kuralların büyümeyi desteklediği, özellikle AB'ye yeni katılan ülkelerde mali kuralların varlığının daha iyi sonuçlar verdiği ortaya konmuştur. Bununla birlikte mali kuralların pozitif etkisinin, kamu borcunun GSMH'ye oranının yüzde 60'dan az olan ülkelerde daha yüksek olduğu (Afonso ve Joao;2012:5) ifade edilmiştir. Diğer yandan, düşük ve orta gelirli ülkeleri kapayan bir araştırmada, mali kural uygulayan ülkeler (1997-2013 dönemi ortalama büyüme yüzde 2.4) ile uygulamayan

ülkelerdeki büyüme oranları (1997-2013 dönemi ortalama büyüme yüzde 2.5) arasında kayda değer bir istatistiksel farklılık saptanmamıştır (Islam;2016:12-13).

Mali kuralların teknik sınırlılığı konusundaki bir başka saptama da, eşik değerlerin gerçek ekonomik durumu kapsayacak şekilde gerçekçi olarak belirlenmediği, bu nedenle ekonomiyi yönlendirmede yetersiz kaldığı şeklindedir. Özellikle bütçe açığı ve borç tavanlarına ilişkin kuralların, başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere birçok ülkenin ekonomik ve mali durumunu kavrayacak gerçeklikte belirlenmediği, bu eşik değerlerle ilgili tatmin edici teorik bir alt yapının olmadığı belirtilmektedir (Ray vd.;2015:8). Örneğin, gelişmekte olan ülkeler için GSMH'nin yüzde 40, gelişmiş ülkeler için GSMH'nın yüzde 60 oranında öngörülen kamu borç limiti gibi eşik değerler; genel kabul görmüş bir teoriye dayanarak belirlenmemiştir. AB'deki GSMH'nın yüzde 60 oranındaki kamu borç limitinin Maastricht Anlaşmasının yapıldığı dönemdeki kamu borçlarının ortalaması alınarak hesaplandığı ifade edilmektedir (Ostry vd.;2010:3). IMF'in mali alan üzerine yaptığı bir çalışmada; kamu borç limitinin kesin ve değişmez olmadığı, bunun ideal düzey kamu borçlanma sınırını göstermediğini ortaya konmuştur. Bu çalışmada 23 gelişmiş ülkeyi kapsayan analizde, Maastricht Anlaşmasına göre GSMH'nın yüzde 60 oranında öngörülen kamu borç limitinin, söz konusu 23 gelişmiş ülkedeki ortalaması yüzde 192 olarak bulunmuştur (Ostry vd.;2010:12).

Görülebileceği gibi mali kurallar, siyasetin kurumsal işlemesinden ve mali sistemden kaynaklanan tüm bu sorunları önleyecek "her derde deva bir ilaç" (a panacea) değildir (Wyplosz; 2013: 507). Mali kural, enflasyon hedeflemesi gibi, merkez bankası'ndan Hazine'nin kısa vadeli avans kullanımı gibi, sıradan bir iktisat politikası aracı olarak ele alınmalıdır (Saygılıoğlu ve Erduran; 2012:44). Mali kural uygulaması, mali dengesizliğin azaltılmasına ve aynı zamanda maliye politikasına güvenirliğin artırılmasına yardımcı olan bir unsur olarak düşünülmelidir.

3.2.4.3. Temsili Demokrasi Ekseninde Mali Kurallar Hakkında Mali Olmayan Değerlendirmeler

Mali kurallar hakkında mali olmayan eleştiriler, daha çok temsili demokrasinin kurumsal işleyişi, bu sistemde uygulanabilirliği, ülkelerin politik ve sosyal şartlarıyla uyumsuzluğu ve hukuksal statüsü üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Temsili demokrasinin kurumsal işleyişi çerçevesinde mali kural uygulaması ile ilgili olarak siyaset bilimi yazınına baktığımızda; siyasetçilerin takdir yetkilerinin kısıtlanması halinde, siyasetçiler seçim beyannamelerini nasıl hayata geçirecekleri? Siyasiler tarafından verilen sözlerin ve vaatlerin yerine getirilmesinde en önemli maliye politikası aracı olan bütçe

büyüklükleri üzerine sınırlayıcı mali kurallar getirilmesinin, özellikle gelişmekte olan demokrasilerde hesap verme sorumluluğunu nasıl etkileyeceği? şeklinde soruların gündeme geldiği görülmektedir. Bu soruların gündeme geliş gerekçeleri, Tezin birinci bölümünde geniş şekilde analiz edilen temsili demokrasinin temel unsurları çerçevesinde aşağıda kısaca belirtilmiştir.

Mali piyasalar nezdinde hükümetlerin güvenilirliklerini güçlendirmek amacıyla tasarlanan mali kurallar, aynı zamanda siyasetin, yani siyasal iktidarın ekonomi politikalarının belirlenmesindeki rolüne teknik bir sınır çizmektedir. Bu eksende tasarlanan mali kuralların; temsili demokrasinin temelini teşkil eden "halkın iradesinin" yansıması olan parlamentonun maliye politikası alanındaki yetkilerinin sınırlanmasının "bütçe hakkı" kavramı ile bağdaşmadığı ileri sürülmektedir. Bu eleştirinin çıkış noktasını;

- Kamu gelir ve harcamaları üzerindeki anayasal/yasal sınırlamaların, iktidar olan partinin/partilerin hükümet programında vadettiği politikaları gerçekleştirmesini mümkün kılmayabileceği, bunun yanında iktisat politikasının temel çerçevesinin anayasal mali kurallar ile sınırlanmasının, siyasi partilerin büyük bölümünün tek tip bir ekonomi politikasını benimsemelerine neden olacağı, böyle bir anayasal sınırlamanın siyasi partileri birbirine benzer ekonomi politikaları izlemeye zorlayarak partiler arası rekabetin anlamını önemli ölçüde ortadan kaldırabileceği (Özbudun;1992:4), bu durumun temsili liberal demokrasinin en önemli unsurlarından seçmenlerin birbirinde farklı siyasi partilerin seçim programları arasında tercihte bulunma imkanlarının sınırlamasına ve liberal ideolojiye bağlı olmayan siyasi partilerin iktidar olmaları halinde, kendi politikalarının uygulayamama durumunun ortaya çıkmasına yol açabileceği (Çağan;1997:129),

- Temsili demokraside, bir yeniden dağıtım mekanizması olan maliye politikasının seçilmiş bir organ tarafından onaylaması ve bu onayın ise tartışmasız bir demokratik süreç sonucu gerçekleştirilmesinin meşruiyet açısından gerekli olduğu, herhangi sınırlayıcı düzenlemenin demokratik meşruiyetin sağlanmasına (Wyplosz; 2012: 9) aykırı olacağı,

Şeklindeki görüşler teşkil etmektedir.

Mali kuralların siyasal iktidarın ekonomi politikalarının belirlenmesindeki rolüne teknik bir sınır çizmesi, maliye politikası araçları bağlamında değerlendirildiğinde; hükümetlerin kaynakların yeniden dağıtılmasına yönelik maliye politikası araçlarını, toplumsal talepler doğrultusunda, sosyal politika amaçlarını gerçekleştirebilmek adına serbestçe kullanamayacakları anlamına gelmektedir. Kuşkusuz sadece oy toplamak amacıyla seçim dönemlerinde kamu harcamalarından yararlanma güdüsü, eleştirilmesi gereken bir vaka olarak

karşımıza çıkmaktadır. Ancak "oy maksimizasyonu" olarak tanımlanan bir üst kavrama sığınarak bütün iktisat politikası araçlarını siyasi iradenin elinden almasına yönelik eğilim de bir o kadar eleştiriye açık bir konudur. Teorik olarak, ayrıca, iktisat politikasının tek amacı da istikrarı sağlamak değildir; Gelir dağılımı, servet dağılımı, büyüme sorunu da en az makroekonomik istikrar kadar önemli hususlardır. Siyaset kurumunu ve temel oyuncularını, iktisat politikasının dışına itmenin, bu tip sorunların çözümü açısından yeni sorunlar doğuracak nitelikte (Saygılıoğlu ve Erduran; 2012:44) olduğu belirtilmektedir.

Diğer yandan, yasalaştığında iktidarda bulunan partinin hedeflerini yansıtan mali kuralların uygulanmasında en önemli konu, sonraki tarihte kurulan hükümetin bunu kabullenmesidir. Bu nedenle mali kural uygulamasında, siyasal kabullenme ile birlikte (Schaechter;2012:6) diğer siyasal ve kültürel değerler/yaklaşımlar da dikkate alınmalıdır. Diğer yandan mali kurallar, makroekonomik istikrarsızlıktan savurganlığa, üretim potansiyelinin değerlendirilememesinden vatandaş memnuniyetsizliğine kadar birçok sorunu çözebilecek nihai bir politika demeti değildir. Ayrıca, mali kuralları, arkasında güçlü bir siyasi irade olmadan tek başına beklenen faydaları sağlamadığı (Kesik ve Bayar;2010:52) uygulamalarda görülmüştür. Siyasal iktidar değişikliklerinde iktidara gelen partinin, önceki iktidar döneminde uygulamaya konulan mali kuralın siyasal olarak tam üstlenilmemesi, yürütülen ekonomi politikasına güvenin azalmasına neden olabilmektedir (IMF;2009:15).

Ayrıca, mali kurallar siyasal açıdan hükümetlere çok teşvik edici gelmemektedir. Bunun iki sebebi bulunmaktadır: İlki ve teknik olanı; makroekonomik modellerle belirlenen politika kurallarının gerçek hayattaki durumu tam olarak yansıtmaması ve bütün ihtimalleri kapsamaması sonucunda eşit ve tam bilgi dağılımının bulunmadığı gerçek hayatta politika kurallarının yetersiz ve basit kalmasıdır. Bu kapsamda hükümetin iradi maliye politikaları ile beklenmedik sorunlara daha hızlı müdahale etme şansı bulunmakta ve vatandaşın değişen beklentilerine daha çabuk cevap vermesi sağlanmaktadır. İkinci ve siyasi sebebi ise maliye politikasının kaynakların dağılımı üzerindeki etkisinin politika kurallarında ihmal edilmesidir. Bu durum seçmenler tarafından demokratik yöntemlerle görevlendirilen seçilmişlerin, iradi politikalardan sorumlu tutulacak olmaları temeline dayanmaktadır (Taylor; 1993:197-199).

Mali kuralların hukuksal statüsü hakkındaki temel eleştiri, kuralların anayasal temelde belirlenmesi üzerine yoğunlaşmıştır. Mali kuralların anayasalarda düzenlenmesinin en önemli dezavantajı, anayasaların hızlı bir şeklide değiştirilebilmesinin hukuksal ve siyasi olarak kolay olmamasıdır. Anayasada mali kuralların yer alması halinde, anayasal değişiklik yapmanın hem daha zor olacağı hem de daha uzun zaman alacağı için, mali kuralın toplumsal refah açısından hızlı biçimde değiştirilmesinin gerekli olduğu durumlarda, değişen ekonomik şartlara mali

kural sisteminin uyum sağlayamaması sonucuna yol açabilmektedir. Ayrıca, mali kural konusunda anayasada ne kadar detaylı bir düzenleme yapılabileceği de tartışmalıdır. Zira anayasada ancak çok genel bazı düzenlemelere yer verilebileceği, ayrıntılı olmayan bu düzenlemenin de farklı yorumlara yol açarak mali kural uygulamasını zayıflatabileceği ileri süreülmektedir. Bunun yanında mali kuralların etkili olabilmesi amacıyla en azından temel esaslarının anayasada düzenlenmesi gerektiği düşüncesi yaygındır (Turan;2011:35).

3.2.5. Mali Kuralların Geleneksel Bütçe İlkelerinden Farklılığı

Devlet faaliyetlerinin mali yönü, demokratik irade teşekkülü açısından, ana hatları itibari ile parlamento tarafından belirlenmesini ve devamlı olarak denetlenmesini zorunlu kılmaktadır (Haller;1990:180). Yasama organının devletin mali yönünü izlediği ve denetlediği en temel alan bütçe sürecidir. Bütçe hakkı çerçevesinde gelişen bütçe süreci, bir takım kurumlar ve kurallar doğrultusunda yapılandırılmıştır. Bu yapı, bütçenin yürütme organınca hazırlanmasında, temsil organı tarafından onaylanmasında ve uygulanmasında uyulması gereken kuralları kapsayan bütçe ilkeleri çerçevesinde şekillenmiştir. Bütçe ilkeleri, siyasal iktidarın yasama organı tarafından denetiminin etkinleştirebilmesi amacıyla bütçenin kendisinden beklenen işlevleri yerine getirebilmesine yönelik olarak kamu harcamaları üzerinde yıllar içinde sistematik ve yasal kurallar seti haline gelmiştir (Gürsoy;1981:115).

Bir kurallar seti olarak bütçe ilkeleri, genellik, birlik, ön izin, yıllık olma, alenilik ve açıklık, doğruluk ve samimilik ile bütçenin denkliği gibi kurallardan oluşmaktadır. Bu ilkeler çerçevesinde kurumsallaşan bütçe süreci, mali iktisadın kamu kontrolü bakımından önemli bir rol oynamakta (Haller;1990:440) ve temsili demokraside parlamentonun, hükümetin denetimi ve mali politikaları hakkında bilgiye sahip olması açısından önem taşımaktadır. Örneğin önceden izin ve tahsis ilkelerinin, maliye politikasına ilişkin kararların parlamento tarafından alınmasını ve hükümete terk edilmemesini sağlaması gerekmektedir. Çünkü bütçe hakkı çerçevesinde hükümetin mali faaliyetleri, belirli bir dönemi kapsamakta ve hükümet bu sınırlı süre içinde (Haller;1990:441) sınırlı bir hareket kabiliyetine sahip olmaktadır. Günümüzde, gelişen ve evrenselleşen bütçe ilkeleri bir çok ülkede anayasal/yasal nitelik kazandığı için, bu ilkelerin önemli bir kısmı, anayasalarda veya kanunlarda yer almaktadır (Gürsoy;1981:115).

Bütçe ilkeleri, bir yönüyle bütçe sürecinin açıklık ve aleniliğini sağlarken diğer yönüyle yürütmenin iradi yönünü sınırlamakta ve kamu kaynaklarının tahsis ve tahsil sürecini kurallara bağlamaktadır. Bu yönüyle mali kurallar ile benzerlikler taşımaktadır. Mali kurallar, en geniş anlamıyla ele alındığında, bütçe ilkeleri gibi, ya bütçenin hazırlanmasına ya da uygulanmasına yönelik bir dizi kural ve düzenleme sistemi olarak tanımlanabilir. Temelde her iki kural sistemi bütçe büyüklükleri üzerinde bir takım sınırlamalar getirmektedir. Ancak bütçe ilkeleri ile mali

kural sistemi arasında uygulanma/kapsam ve kabul ediliş tarzı açısından farklılıklar mevcuttur. Uygulama ve kapsam açısından bakıldığında bütçe ilkeleri siyasi olarak nötrdür. Yani, bütçe ilkeleri siyasal iktidarın ideolojik duruşuna göre şekillenmemekte, sol ya da sağ politikaları benimseyen hükümetler tarafından uygulanabilmektedir. Devletin ekonomideki etkinliğini küçültmek isteyen ya da kamu müdahalesini genişletmek isteyen siyasal iktidarlar da bütçe ilkelerine başvurmaktadır. Bu çerçevede bütçe ilkeleri, siyasi içeriğinden bağımsız olarak, bütçeleme sürecindeki esas ve usulleri ile biçimini belirleyen kurallarken, mali kurallar doğrudan büyük ölçüde bütçenin siyasi içeriği ve sonuçları ile bağlantılıdır (Gürkan ve Karahanoğulları;2010:550).

Karar alma sürecine mali performans ve mali sonuçları etkileme çerçevesinde bakıldığında, mali kurallar temel bütçe sonuçları ile ilgilenirken bütçe ilkeleri ise bütçeleme sürecinin yürütülmesiyle ilgilidir. Özellikle sayısal mali kurallar, borçlanma kuralı veya harcama kuralları gibi kantitatif hedeflere tekabül ederken bütçe ilkeleri, bütçe sürecinde rol alan aktörlerin rol ve sorumluluklarını, bütçeleme sürecindeki konuların nasıl sonuçlandırılacağını, bu sürecin yürütülmesi için gerekli bilgi ve bütçe takvimini kapsamaktadır (Schick;2003:10-11). Bütçe ilkeleri, kamu kaynaklarının hükümetin tercihleri doğrultusunda tahsis edilmesine imkân vermekte iken mali karar alma süreci ile ilgili olan mali kurallar hükümetin yetkisini gelir ve harcama politikalarının belirlenmesi noktasında azaltarak hükümeti sınırlandırmaktadır (Schick;2003:8).

Hükümetin iradi yönünü sınırlayan mali kurallar; mali politikaların oluşturulması sürecinde bütçenin kabul edilmesi ile ilgili oylama, değiştirilme kuralları, bütçe dokümanlarının kamuoyuna açık olması (transparecy), ek bütçe yapılmasına sınırlama getirilmesi, otomatik dengeleyiciler ile fonların bütçeye alınması gibi bütçe süreci ile doğrudan bağlantılı düzenlemeleri de kapsamaktadır. Mali kurallara, tahmin edilebilirliği artırdığı ve daha fazla şeffaflığın sağlandığı iyi uygulamalar yönüyle baktığımızda, bütçe ilkelerine ek prosedür sunmaktadır (Schaechter;2012:5). Esasında büyüme ve bütçe tahminlerinin bütçe ilkeleri doğrultusunda gerçekçi ve doğru bir şekilde tahmin edilmesi, mali kuralları destekleyen en önemli unsur olarak uygulamada karşımıza çıkmaktadır. Bu yönüyle mali kurallar ile bütçe ilkeleri, bütçe süreci başta olmak üzere, maliye politikası sonuçlarının öngörülebilirliğini sağlayarak kamu kaynaklarının etkili kullanılması temel amacına hizmet etmektedir.

3.3. 2008 KÜRESEL FİNANSAL KRİZİ VE KRİZ SONRASINDA KURALA BAĞLI MALİYE POLİTİKASI TASARIMINDA ÖNE ÇIKAN TEMEL UNSURLARI

Bu bölümde, 2008 Küresel Finansal Krizinin maliye politikası boyutunda gelişimi, 2008 Krizi sonrasında maliye politikası uygulamaları ile ilgili eleştiriler/görüşler ile başta IMF olmak

üzere uluslararası/ulusüstü kurumlar nezdinde ortaya konulan etkili kurala bağlı maliye politikasının mali ve teknik içeriği ile siyasal ve idari yapısı üzerinde durulacaktır.

3.3.1. 2008 Küresel Finansal Krizinin Maliye Politikası Boyutunda Gelişimi ve Sonuçları

2008-2009 döneminde finansal serbestliğe ve borçlanmaya dayanan neoliberal küresel sistem derin bir krize sürüklenmiştir (Sönmez;2011b:1054). Kriz döneminde, bazı ülkeler, ekonomilerini canlandırmak için genişletici maliye politikası tedbirleri uygulamak durumunda kalmışlardır. Bu gelişme, söz konusu politikalara başvuran ülkelerde bütçe açıklarının artmasına ve kamu borç yüklerinin tırmanmasına sebep olmuştur (Saygılıoğlu ve Erduran; 2012:20).

2008 Mali Krizinin önde gelen gelişmiş ülkelerin mali dengelerinde meydana getirdiği değişime baktığımızda, özellikle kamu harcama ve borçlarında önemli oranda artış olduğu görülmektedir. OECD üyesi ülkeler için 1993'te toplam borç stokunun GSYH'ye oranı yüzde 68.8 iken bu oran 2010'da yüzde 99.8, 2012 yılında yüzde 110.3 düzeylerine ulaşmış ve bu oranın 2016 yılında yüzde 114.2 düzeyine ulaşacağı tahmin edilmektedir. Benzer durum ABD ve Avro Bölgesinde de gözlenmektedir, 1993'de yüzde 71.9 olan ABD borç stokunun, 2012 yılındaki yüzde 110.5 düzeyinden ve 2016 yılında yüzde 111.1'e ulaşması beklenmektedir. Avro Bölgesinde ise 1993 yılında yüzde 69 olan borç stoku, 2012'de yüzde 103.9'a ulaşmış ve 2016 yılında yüzde 109.5 düzeyine ulaşacağı tahmin edilmektedir. OECD üyesi ülkeler arasında en çok borç stoku artışı ise Japonya ve Yunanistan'da yaşanmaktadır. Japonya'da 1993 yılında yüzde 73.9 olan borç stoku, 2012'de yüzde 215.4'e ulaşmış ve 2016 yılında bu oranın yüzde 231.7 düzeylerine ulaşması beklenmektedir. Yunanistan'da ise 1995 yılında yüzde 103.1 olan borç stoku oranı 2012'de yüzde 166.2'e ulaşmış ve 2016 yılında bu oranın yüzde 187.6 düzeylerine ulaşması beklenmektedir (OECD; 2011:372; OECD; 2015:320).

Kamu borcundaki artışın nedeni olarak özellikle Avrupa'da birlik üyesi hükümetlerin ucuz ve bol sermayeye, avro'nun ortak para birimi olarak kullanılmasıyla birlikte düşen faizler sonucu ulaşma imkânları yaratması gösterilmektedir. Ucuz ve bol sermaye sürecinde, gerek kamu gerekse özel sektör borçları Avrupada oldukça yüksek düzeylere ulaşmıştır. Yüksek borç yüküne sahip ülkelerin bol ve ucuz sermayeye kavuşması, bu ülkelerde vergi indirimleriyle birlikte yüksek kamu harcamalarına yol açmıştır. Bu gelişmeler yanında kamu borcunun artmasında, 2008 yılında başlayan mali krizin etkilerini azaltmak amacıyla faiz indirimlerine gidilmesi ve ekonomik istikrarı sağalamak için genişletici maliye politikası uygulamaları da etkili olmuştur (Eser ve Ela;2015:210). Otomatik stabilizatörlerin etkisi ve işsizlik nedeniyle yapılan ödemelerdeki artış, genişletici maliye politikalarıyla birlikte kamunun borç yükünü artırmıştır.

2008 Krizinden sonra birçok ülkede uygulanan canlandırma paketlerine bakıldığında gelişmiş ülkelerin vergi kesintilerine, gelişmekte olan ülkelerin ise göreli olarak harcama artışlarına ağırlık verdiği görülmektedir. Gelişmiş ülkeler içinde ABD, hem nominal hem de GSMH'ye oran olarak en büyük canlandırma paketini uygulamıştır. Sıralamada daha sonra Almanya ve Japonya yer almaktadır. Kurtarama paketlerde ağırlık doğal olarak finansal sisteme verilmiştir. G-20 grubunda yer alan ülkelerinin iflasları önlemek üzere kurtarma paketleri için harcadığı tutar 11,7 trilyon dolar iken 22 AB ülkesinin finansal sektöre yaptığı mali destek 2009 yılında 27 AB ülkesinin toplam GSMH'sının yüzde 39'una ulaşmıştır. Bu mali destek miktarı, diğer tüm sektörlere (tarım, balıkçılık, sanayi, ulaşım, diğer hizmetler) yapılan desteğin 5 katına karşılık gelmektedir (Göker;2014:106). Maliye politikası tedbirlerini içeren bu paketlerin büyüklüğü, ülkelerin sahip oldukları mali alana, ekonominin ihtiyaçlarına ve ülke ekonomisinin kendine özgü koşullarına göre değişmektedir. Örneğin, Suudi Arabistan GSMH yüzde 9,2 oranında kaynağı içeren mali teşvik paketi hazırlarken İtalya GSMH yüzde 0,3'ü oranında bir kaynak ayırabilmiştir (Gunzinger ve Sturm;2014:2).

2008-2009 mali krizi, ABD kadar gelişmiş ve ileri olanlar dâhil kapitalist sistemlerin yapısal istikrarsızlığını ortaya çıkarmıştır (Birdsall ve Fukuyama:2011). Mali politikalar anlamında ortaya çıkan söz konusu yapısal istikrarsızlıklardan birincisi, tamamen serbest sermaye piyasaları ile düzenlenmemiş finansal sektörün bir arada olmasının büyük bir tehlike olduğunun ortaya çıkmasıdır (Birdsall ve Fukuyama:2011). 1990'dan sonra, liberalleşme ve finansal entegrasyon ile birlikte hükümetler finansman ihtiyaçlarını yurt içi veya yurt dışına sattıkları devlet borçlanma senetleri aracılığı ile karşılamaya başlamışlardır (Kopits, 2012: 388). Bu yıllarda, IMF ve Dünya Bankası gibi mali kuruluşlar ve ABD, dış borç alan gelişmekte olan ülkelere, mutlak sermaye hareketliliğinin avantajları o kadar bariz değilken, çok uluslu bankalara sermaye piyasalarını açmalarına ve döviz kuru denetimlerini kaldırmalarına yönelik politikalar önermişlerdir (Birdsall ve Fukuyama:2011). Bu politikaların hayata geçirilmesi sonucu finansal sermayenin etkinliği giderek artmış ve bu durum üretim ekonomisinden finansal araçlarla güçlendirilmiş yeni ekonomik yapıya geçişi sağlamıştır. Örneğin ABD'de 1980'de imalat sanayinin payı yüzde 21 iken bu oran 2005 yılında yüzde 12'ye gerilemiştir. Aynı yıllar için finansal sektörün payı ise yüzde 15'ten yüzde 21'e yükselmiştir. (Durmuş; 2009: 103). Ancak, 2008-2009 mali krizi ile birlikte, sözkonusu politikanın en önemli takipçileri olan Yunanistan, İzlanda ve İrlanda ile Doğu Avrupa ülkeleri gibi ülkelerin krizin çok ağır faturasını ödemeleri, dış finansman fetişizminin (Birdsall ve Fukuyama:2011) sorgulanmasına neden olmuştur.

Maliye politikası anlamında 2008 Krizinin ikinci sonucu, gelişmekte olan ülkelerin, duyarlı bir sosyal politikanın siyasi ve toplumsal faydalarının önemini anlamaları olmuştur (Birdsall ve Fukuyama:2011). 2008-2010 döneminde yükselen piyasa ekonomilerinde ve düşük gelir grubunda yer alan ülkelerde krizin yol açtığı 2,6 trilyon dolar tutarındaki toplam kayıp, gelir dağılımındaki eşitsizliği ve yoksulluğu daha da artırmıştır. Krizin başlangıcında birçok çevre ülkede sosyal harcamaların (sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik) artışı hız kesmiş, ancak daha sonra azalan bütçe gelirlerine karşın sosyal harcamalarda göreli artış görülmüştür. Çevre ülkelerdeki mali paketlerin yaklaşık dörtte biri yoksullara destek ve sosyal koruma programı niteliğine sahip olmuştur (Sönmez;2011c:22).

Krizin üçüncü sonucu, piyasa ekonomisinin kendi dinamikleriyle ayağa kalkamayacağının ve dengeye gelemeyeceğinin gözler önüne serilmesi (Sönmez;2011c:18) olmuştur. Bu dönemde, reel sektörü ikincil konuma düşüren neoliberal paradigmanın omurgasını oluşturan "müdahalesiz işleyen piyasanın ekonomiyi düzenleyip denetlediği" miti (Mütevellioğlu ve Sönmez;2009:XX) önemli oranda gerilemiştir. Bu kapsamda; sanayi politikasının, yeniden geleneksel olarak, doğrudan sübvansiyonlarla ya da ucuz kredi veya devletin kalkınma bankalarını yönetmesiyle, belirli sanayi sektörlerini geliştirme stratejisine dönülmüştür. Örneğin, kriz karşısında Brezilya, uyguladığı ilk canlandırma programında öngörülen tedbirleri yürütmek için, kamu kredilerini bazı sektörlere yönlendirmek için hükümet destekli kalkınma bankasını kullanmıştır (Birdsall ve Fukuyama:2011).

Krizin dördüncü sonucu, sürdürülebilir bir kamu maliyesi konusunda hükümetlerin kapasitesinin sorgulanması olmuştur (Debrun;2011:3). 2008 Krizi sırasında maliye politikası uygulamasında ortaya çıkan makroekonomik hedeflere yönelik tahminlerin ve raporların yeterince güvenilir ve saydam olmaması ve mali risklerin gerçekçi bir şekilde belirlenmediği yönündeki eleştiriler, kamu mali yönetiminin teknik kapasitesinin sorgulanmasına neden olmuştur. Bu çerçevede mali piyasalarda belirginleşen Kriz, mali saydamlık prensibinin ve mali risklerin değerlendirilmesinin kamu mali yönetiminde oynadığı etkin rolü ön plana çıkarmıştır. Mali kural dâhil ekonomi yönetimi açısından önemli olan, mali sistemin karşılaşabileceği riskler ile ekonomik öngörüleri içeren tahminlerin ve raporların erişilebilir, saydam ve güvenilir olmasıdır. Kamu otoriteleri birçok ülkede, harcama, gelir ve diğer mali büyüklüklerin cari, reel ve milli gelire oranlarıyla bağlantılı mevcut ve tahmin verilerine ulaşabilmektedir. Ancak temel sorun, raporların kapsamı ve kalitesi, mali risklerin açıklanması, koşullu yükümlülüklerin ele alınması ve yönetimi ile ilgili (Yalvaç;2015:54) alanlarda yaşanmaktadır.

Sonuç olarak, Batı hükümetlerinin ortak hareketi sayesinde neoliberal politikalara dayanan uluslararası finansal sistemin çöküşü engellenebilmiştir. Ancak bunun ekonomik,

siyasi ve sosyal maliyetleri yüksek olmuştur (Merkel;2012:16). 2008 Küresel Finansal Krizinin söz konusu sosyal ve ekonomik maliyetlerini ortadan kaldırmak/azaltmak amacıyla müdahaleci maliye politikası yaklaşımı, bir ekonomi politikası aracı olarak benimsenmeye başlanmıştır. Bu anlamda, kendi dinamikleri ile krizin etkilerinden kurtulamayan piyasa ekonomisinin tekrar işler hale gelmesinde, 1980'den sonra neoliberal politikalar ile birlikte ikinci plana itilen maliye politikası araçları önem kazanmıştır.

3.3.2. Küresel Finansal Kriz Sonrasında Maliye Politikasına Değişen Bakış

Son yaşanan ekonomik kriz ile birlikte serbest piyasa sisteminin tekrar şiddetli bir biçimde çöküşü, ekonomi yazınında bir kez daha devletin ekonomideki rolüne ilişkin klasik soruyu gündeme getirmiştir. Bu Kriz, 30 yıl aradan sonra devletin ekonomideki düzenleyici ve toplumsal koruyucu rollerinin dünyanın her yerinde bir kez daha güçlü biçimde vurgulanmasına yol açmış (Öniş vd.2012) ve para ya da maliye politikası aracılığıyla devletin ekonomide istikrar sağlamada bir rol oynaması gerektiği yönündeki tartışmaları tekrar gündeme getirmiştir (Balseven; 2009:188). Bu görüşleri destekleyen bir unsur da, kriz esnasında, kamu müdahalesine radikal bir şekilde karşı çıkan neoliberal paradigmanın tersine, başta ABD olmak üzere birçok gelişmiş kapitalist ülkede, devlet, finansal sektörü kurtarmak amacıyla müdahalede bulunmuştur (Sönmez;2011b:1054). dev finans kuruluşlarının ve bankaların ABD'de devlet eliyle kurtarılması ve bu kuruluşların kamu destekli işletmeler şekline dönüştürülmesine yönelik politikaların, diğer gelişmiş ülkeler tarafından da takip edilmesi sonucunda, devlet ulusal ekonomide başoyuncu konumuna gelmeye başlamıştır. 2008 Krizinde batması, normal koşullar altında, kaçınılmaz olan özel kuruluşlar, devlet tarafından kredi açılması veya kamunun bunlara ortak olması yoluyla kurtarılmıştır. Kurtarma operasyonu sadece finansal kurumlarla sınırlı kalmamış, kimi durumlarda dev sanayi kuruluşları da pakete dahil edilmiştir (Ateş;2010:918).

IMF ve G–20 ülkelerinin, krizden çıkışın en etkin yolunun mali genişleme olduğunu ülkelere önermeleri sonrası, başta krizden en çok etkilenen sanayileşmiş ülkeler olmak üzere, birçok ülke genişletici maliye politikası uygulamalarına ağırlık vermeye başlamıştır (Bocutoğlu vd.; 2009: 67). Bu kapsamda maliye politikasının bir talep yönetimi aracı olarak kullanımının yanında, piyasalarda risk birikiminin ve istikrarsızlığın başlangıçta oluşmasını engelleyecek devlet müdahalelerine yer veren öneriler (Balseven; 2009:188) gündeme gelmiş ve bu eksende para ve genişleyici maliye politikaları ile toplam talebi canlandırmak ve istihdam sorununu çözmek amacıyla büyük miktarlı kamu müdahaleleri devreye sokulmuştur (Yalvaç;2015:16-17).

2008 Krizi sırasında ekonomi politikası alanında yaşanan sorunlar, genel olarak maliye politikası, özel olarak da mali kural uygulaması açısından önemli deneyim/dersler çıkarılması sonucunu doğurmuştur. Bu deneyim/dersler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

- Makroekonomi politikasının uygulanmasında para politikası yanında maliye politikasının, yaşanan krizin artan büyüme ve istihdam maliyetlerinden dolayı konjonktür karşıtı mekanizma olarak kullanılması yeniden gündeme gelmiştir. Bu dönemde, faiz oranlarının sıfır altı çizgisinde olduğu durumda, uzun dönemde durgunluk eğilimini önlemek amacıyla kamu yatırımlarında potansiyel artış olacağı tahmin edildiğinden, para politikasının etkin olmaması nedeniyle, maliye politikasının uygulanmasının (Guerguil vd.;2016:4) gerektiği görülmüştür.

- Ulusal veya uluslararası finansal varlıkları elinde bulunduranlara, güvenli yatırım olanakları sunmak amacıyla kamu maliyesinin yeniden yapılandırılması (Streeck 2013:21) gündeme gelmiştir. Bu kapsamda, kamu borcunun makul güvenli seviyelere getirilmesinde ve ihtiyatlı kamu mali yönetimi sağlanmasında, mali kurumların daha katı bir şekilde güçlendirilmesi ve özellikle mali kuralların bir araç olarak (Guerguil vd.;2016:4) daha bağlayıcı olacak şekilde yeniden tasarlanması gerektiği ortaya çıkmıştır.

- Mali saydamlık ilkesi ve mali risklerin doğru değerlendirilmesinin kamu mali yönetiminde oynadığı rolü ön plana çıkarmıştır. Özellikle gelişmiş ülkelerde üç yıllık orta vadeli bütçe sistemine dayanan bir kurumsal yapı içinde, mali hesaplar ve saydamlık standartlarındaki yetersizlikler raporlara yansıyandan çok daha fazla bütçe açığı ve kamu borcu şeklinde kendini göstermesi (IMF;2013:37) sonucunu doğurmuştur. Günümüzde mali saydamlığı sağlayacak ve mali riskleri objektif bir şekilde değerlendirebilecek sürdürülebilir bir kurumsal yapının nasıl oluşturulacağı önemli bir tartışma konusu olmaya devam etmektedir.

Bu gelişmeler ile birlikte Keynesyen uygulamalara tekrar dönüldüğüne dair çıkarsamalar için zaman henüz erken olmakla birlikte, kısa, orta dönemde devletin ekonomide ağırlığının artma eğiliminde olacağı kuşkusuzdur. Bu eğilim en azından finans kapitalinin kamuya yıktığı safralardan kurtulana kadar devam edecektir. Ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında olduğu gibi, ekonomide devletin bu ağırlığının sosyal devlet açılımlarına ne kadar olanak tanıyacağı ise belirsizlik taşımaktadır (Balseven; 2009:194).

3.3.3. Kriz Sürecinde Mali Kuralların İşlevselliği ve Çıkarılan Dersler

Maliye politikası açısından 2008 krizinin en önemli sonucu, ekonomik kriz sırasında birçok ülkenin mali kural uygulamalarını askıya alması (Schaechter vd.;2012:25) olmuştur. Özellikle AB bölgesinde İstikrar ve Büyüme Paktı çerçevesinde uygulanan maliye politikası

kuralları yükümlülükleri, üye ülkeler tarafından yerine getirilememiştir. Yüksek işsizlik ve üretimin düşmesi sonucu birçok ulusal hükümet, belirlenmiş bütçe açığı oranı ile borçlanma tavanlarını çiğnemek zorunda bırakan bütçe politikaları uygulamıştır (Schick; 2010: 3). Kriz esnasında, ulusal düzeyde mali kural uygulayan ülkelerin dörtte biri, ya kuralları değiştirmiş ya da uygulanmasını belirsiz bir konuma düşürmüştür (IMF;2009:3).

1990'lı yıllardan beri uygulanan ve uluslararası mali kuruluşlarca önerilen mali kuralların gerçek anlamda test edilmesi 2008 mali krizi ile mümkün olmuştur. Aşırı şoklarla karşılaşılması durumunda Küresel finans krizi, mali kuralların ne derece yeterli olabildiğini göstermesi açısından da önemli olmuştur. Kriz sırasındaki mali kural uygulayan ülkelerin durumları, ülkeden ülkeye çok değişiklik göstermiştir (Varlı;2010:276). Kriz sırasında ülkelerin uyguladıkları mali kurallar açısından durumları, Tablo 1'de ortaya konmaktadır.

Tablo 1: 2008 Küresel Finans Krizi Esnasında ve Sonrasında Mali Kural Uygulamaları (2009 tarihindeki 72 ülke).

Kriz Sırasında Mali Kural Sisteminde Değişiklik Yapmayan Ülkeler	Kriz Sırasında Mali Kuralları İhlal Eden Ancak Bir Değişiklik Yapmayan Ülkeler	Kriz Sırasında Mali Kuralları Değiştiren veya Kural Uygulamasını Erteleyen Ülkeler
Ülke Sayısı: 31	**Ülke Sayısı:25**	**Ülke Sayısı:16**
Belçika, Kıbrıs, Yunanistan, İtalya, Lüksemburg, Romanya, Timor-Leste, Brezilya, Çek Cumhuriyeti, İzlanda, Japonya, Malta, Slovakya, Bulgaristan, Ekvador, Hindistan, Kenya, Norveç, Slovenya, Cape Verde, Ekvator Ginesi, Endonezya, Letonya, İsveç, Fransa, Çad, İrlanda, Portekiz, Liberya, Polonya, İsviçre.	Antigua ve Barbuda, Orta Afrika Cumhuriyeti, Grenada, Gabon, Mali, Senegal, Saint Kitts ve Nevis, Benin, Kongo, Nijer, Botswana, Fildişi Sahili, Guinea-Bisseu, Saint Lucia, Burkina Faso, Danimarka, İsrail, Pakistan, Saint Vincent ve Grenadinler, Kamerun, Dominika, Kosova, Panama, Togo	Angola, Estonya, Meksika, İngiltere, Arjantin, Finlandiya, Namibya, Avusturya, Almanya, Hollanda, Şili, Macaristan, Peru, Kosta Rika, Litvanya, İspanya

Kaynak: Varlı;2010:276.

Tablo 1, Nisan 2009 tarihi itibariyle IMF tarafından yapılan çalışmalara dayanarak tespit edilen durumu ortaya koymaktadır. Hem ulusal hem de ulusüstü mali kural uygulayan 72 ülkeden 31'i (yüzde 43 ülke) mevcut mali kural uygulamasında değişiklik yapma ihtiyacı duymamıştır (Varlı;2010:276-277). Buna göre, 25'i (yüzde 35) mevcut mali kurallar krize karşı uygulanan ekonomi politikaları ile çelişse de kuralda bir değişiklik yapmazken kriz sırasında 16 (yüzde 22) ülke mali kural uygulamasını askıya almıştır (Varlı;2010:276-277). Kriz sırasında değişiklik yapılma gereği ortaya çıkan mali kuralların genelde harcama kuralı ile gelir kuralları olduğu görülmüştür. Ulusüstü mali kural sisteminde yer alan ülkelerde, ulusal düzeydeki kurala nazaran mali kurallarda değişiklik yapılmamakla birlikte krize karşı uyarlama yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır (IMF;2009:34-36). Euro alanına dahil olan ülkelerin çoğu, İstikrar ve Büyüme Paktı (İBP) kurallarına uyum sağlamak ile yükümlü olmakla birlikte mali kuralları ihlal etmek (Varlı;2010:277) zorunda kalmıştır.

2008 Krizi sırasında birçok ülkede mali kuralların tamamen askıya alınması yanında, mali kuralda öngörülen sınırlamaların ötesinde, mali kuraların orijinal tavanlarının değiştirilmesi gündeme gelmiştir. Örneğin, Finlandiya'da, 2007 yılında GSMH'nin yüzde 1'i olarak belirlenen yapısal fazla (structural surplus) kuralı, 2009 yılında uzun ve orta vadede yapısal reformların genel kamu finansmanını iyileşmesine bağlanmıştır. İngiltere'de ise Kasım 2008

ve Aralık 2009 döneminde, hükümet bütçe dengesi ve borçlanma kurallarından uzaklaşarak yeni bir geçici operasyon kuralını (temporary operating rule) kabul etmiştir (Schaechter vd.; 2012:25).

2008 Krizi esnasında mali kurallardan uzaklaşılmasının temel nedeni, düşen talebi canlandırmak ve istihdam sorununu çözmek amacıyla genişletici maliye ve para politikaları ile büyük miktarlı kamu müdahalelerinin devreye sokulması olmuştur. Küresel kriz döneminde birçok ulusal hükümet, ekonomik daralma ve yüksek işsizlik nedeniyle genişletici maliye politikası uygulayarak hedeflenen açık ve borç tavanlarını aşmıştır (Yalvaç;2015:72). Bu durum, kamu mali dengelerinin hızlı bir şekilde bozulmasına sebep olan kamu borcunun sürdürülebilirliği ve ekonomik istikrar tartışmalarını, özellikle gelişmiş ülkeler açısından gündeme getirmiştir. Bu tartışma ekseninde Kriz sonrası dönemde, kamu mali yönetiminde iradi politikalardan ziyade kurala dayalı maliye politikaları tartışmaları artmış ve para politikasının enflasyon hedeflemesi ile sınırlanması yanında, daraltıcı mali kurallar ile ekonominin kontrol altına alınması önem kazanmıştır (Yeldan; 2011:131).

Krizden sonra, hükümetler ve uluslararası kuruluşlar, eskisinden daha güçlü ve etkili mali kurul geliştirmeye yönelmişlerdir. Örneğin Almanya ve Macaristan gibi AB üyesi ülkeler, İstikrar Ve Büyüme Paktı kurallarına ek olarak kendi ülke kurallarını kabul etmişlerdir (Schick; 2010.3). Avrupa Birliğinde mali kuralla ilgili asıl düzenleme Maastricht Kuralları olmakla birlikte, bu kurallarda uygulamada meydana gelen sorunların giderilmesi, Maastricht Kurallarının güçlendirilmesi ve 2008 Krizi sonrası uyumu sağlamak üzere çeşitli düzenlemeler de getirilmiştir. Bu düzenlemeler; Altılı Paket (Six Pact- 2011), İkili Paket (Two Pact- 2013) Mali Sözleşme (Fiscal compact-2013), İBP'nin Gözden Geçirilmesi (SGP Review -2014), İBP'nin Esnetilmesidir (SGB Flexibility-2015) (Güngör; 2016:189).

2008 Krizi, mali kural tasarımında ortaya çıkan teknik ve idari sorunlar yanında, mali kural uygulamasının başarısı anlamında kamu mali yönetiminden kaynaklı yetersizlikleri/eksiklikleri de görünür kılmıştır. Bu çerçevede, mali kural uygulamasında kamu mali yönetimi özelinde ortaya çıkan temel idari ve teknik sorunlar aşağıda özetlenmiştir:

- Birçok ülkenin mali göstergelerinde Krizin etkisiyle gözlenen hızlı bozulma mali saydamlık ilkesi ve mali risklerin doğru değerlendirilmesinin, kamu mali yönetiminde oynadığı rol ön plana çıkmıştır. Özellikle Yunanistan ve Portekiz'de bütçe açığı ve borç seviyesine ilişkin güvenilir ve zamanında bilgi eksikliğinden kaynaklı olarak kamu borcunun ve bütçe açığının tahmin edilenden yüksek olduğunun ortaya çıkması, mali verileri sunan kurumsal yapı ve sürece olan güveni sarsmıştır (IMF;2013:1).

- Krizden önce, kamu mali yönetiminin etkinliğinde mali kurumlar önemli bir araç olarak görülmekteydi. Kriz, mali kurumların bu önemini ortaya koymak yanında, etkili bir mali yapı oluşturmanın güçlüğünü de göstermiştir. Özellikle gelişmiş ülkelerde üç yıllık orta vadeli bütçe sistemine dayanan bir kurumsal yapı içinde, mali hesaplar ve saydamlık standartlarındaki yetersizlikler raporlara yansıyandan çok daha fazla bütçe açığı ve kamu borcu şeklinde kendini göstermiştir (IMF;2013:37).

- Kriz döneminde mali kuralların temel eksikliklerinden birinin de bağımsız denetim ile kamuoyu tarafından takip edilebilirliğinin kısıtlı olması gösterilmektedir. IMF tarafından yapılan bir çalışmada, idari ve teknik yetersizlikler ile kamuoyu tarafından takip edilebilirlik sorununun mali saydamlık standartları ile uyumlu olmayan ve dar kapsamlı mali raporlamadan, mevcut ekonomik durum hakkında zamanında veri sağlamamasından ve sunumu/içeriği ile ilgili uluslararası kabul edilmiş standartları bulunmayan gerçekçi olmayan mali tahmin sisteminden kaynaklandığı (IMF;2013:40) belirtilmiştir.

Kriz sırasında mali kural uygulamasında yaşanan söz konusu teknik ve siyasi sorunlar, genel olarak maliye politikası, özel olarak da mali kural uygulaması açısından çıkarılan önemli deneyim/dersler, ikinci nesil olarak adlandırılan mali kuralların tasarımında belirleyici olmuştur.

3.3.4. 2008 Krizi Sonrası Mali Kural Ülke Uygulamaları

2008 Mali Krizi, ihtiyatlı kamu mali yönetimi ve kamu borcunun makul seviyelere düşürülmesinde bir araç olarak, güçlü mali kurumlar ile mali kuralların önemini göstermiştir. Bu nedenle mali kurallar, gelişmiş ülkelerde yeniden tasarlanarak gündeme gelirken, Afrika ülkelerinin de içinde bulunduğu 50 kadar düşük ve orta gelir grubunda bulunan ülkede ise ilk defa uygulanmaya başlanmıştır (Islam;2016:12). 2008'den sonra yeniden tasarlanan mali kurallar, IMF literetüründe ikinci nesil kuralar olarak adlandırılmaktadır (Schaechter vd.; 2012).

İkinci nesil mali kural tasarımında AB uygulamaları öne çıkmaktadır. AB'de, 2 Mart 2012 tarihinde 25 üyenin katılımı ile mali sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla ulusal ve AB düzeyinde (İstikrar ve Büyüme Paktı içinde) mali kurallar ile ilgili birçok unsuru ihtiva eden Mali Sıkılaştırma Sözleşmesi (Fiscal Compact) imzalanmıştır. Bu sözleşmede mali kural ile ilgili olarak a) Denk bütçe kuralı ve otomatik düzeltme mekanizması, bu mekanizmaların mali sözleşmenin yürürlüğe girmesinden sonra en az bir yıl içinde, tercihen anayasal düzeyde ulusal hukuk sistemlerine aktarılması, b) Aşırı açık prosedürünün güçlendirilmesi, c) Kamu borcunun azaltılmasına ilişkin olarak kamu borcu/GSYİH oranının yüzde 60'ı aşan ülkelerde, kamu

harcamalarının uzun dönem GSYH'deki büyüme oranını aşamaması kuralı ve d) Mali kuralların etkili bir şekilde yürütülmesi amacıyla orta vadeli bütçe sistemini daha bağlayıcı kılmak üzere yukarıdan aşağı bütçeleme ile daha kısa aralıklarla zamanında, mali gelişmeler ve riskleri kapsayan raporlama öngörülmüş, mali kurallara uyumun kontrolü yanında, bütçe tahminlerinin hazırlanmasında bağımsız konseylere daha fazla rol veren hususlar düzenlenmiştir (Schaechtervd.; 2012:13).

AB'deki düzenlemelerin yanında ulusal hükümetler de krizden çıkmak için mali kuralları da kapsayan reform programları hazırlamışlardır. Bu ülkeler arasında yer alan Almanya, federal hükümet için GSYH'nın yüzde 0,35 oranında bütçe açığı tavanı, eyaletler için ise bütçe dengesi kuralı öngören yapısal bütçe dengesi kuralını (structural budget balance rule) anayasada düzenlemiştir. Bu kural federal düzeyde 2016 yılında, eyalet düzeyinde ise 2020 yılında tam olarak uygulanacaktır. Bunun yanında birçok ülke, yeni kurallar kabul etti veya var olanları yeniden tasarladı. Piyasalara güven vermek ve maliye politikasının sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla öngörülen bu kurallar, 2010 yılından sonra uygulanmasına başlanmıştır. Bu dönemde, bütçe dengesi kuralı, borçlanma kuralı ve harcama kuralı öne çıkan kurallar olmuştur. Sayısal kuralların yanında ABD'de uygulanan "PAYGO" kuralı (Pay-as-you-go rule) gibi daha çok mali süreçlerle ilgili hususları düzenleyen sayısal olmayan kurallar da (Schaechter vd.; 2012:26) gündeme gelmiştir.

Tablo 2: 2008 Krizinden Sonra Bazı Ülkelerde Mali Kural Düzenlemeleri

Ülke Adı	Mali Kural Düzenlemesi
İspanya	2011 yılında gerçekleşen anayasa değişikliği ve bu değişiklik doğrultusunda düzenlenen kanun ile yapısal açık kuralı (structural deficit) AB'nin belirlediği limitler çerçevesinde yerel ve merkezi yönetim düzeyi için belirlenmiştir. Bu kural 2020 yılında tam olarak yürürlüğe girecektir.
Portekiz	2011 yılında kabul edilen kamu mali yönetim kanunu ile, yapısal bütçe dengesi (structural budget balance) kuralı, AB'nin Büyüme ve İstikrar Paktının orta vadeli hedefinden daha düşük olması hükme bağlanmıştır.
Avusturya	Federal Bütçe Kanununda yapılan değişiklik ile 2017 ve sonrası için sosyal güvenlik dahil federal düzeyde, yapısal açığın GSMH'nin yüzde 35'ini aşmaması kabul edilmiştir. Bu kural Almanya borç freni kuralına benzer olmakla birlikte Avusturya Anayasasında düzenlenmemiştir. Bu kuralın uygulanması ile ilgili detaylar farklı kanunlar ve ikincil mevzuatta düzenlenmiştir.
İtalya	2012 yılında yapılan anayasa değişikliği ile yapısal anlamda bütçe dengesinin ilkeleri belirlenmiş, bu kuralın ayrıntılı ilke ve uygulama esasları ise ikincil bir mevzuat ile 2013 yılında düzenlenmiştir.
Kolombiya	Yapısal bütçe dengesi kuralı 2011 yılında bir kanun ile kabul edilmiştir. Bu kanun yapısal açığın önce 2014 yılına kadar GSYH'nin yüzde 2,4'ü düzeyine ve 2022 yılına kadar ise yüzde 1'i düzeyine indirilmesini öngörmektedir.
Sırbistan	Bütçe açığındaki geçmiş sapmanın düzeltilmesi için bütçe dengesi kuralı 2010 yılında kabul edilmiş. Bu kural otomatik mali istikrar sağlayıcıların kısmi olarak işlemesine imkân vermektedir. Bu kanun ile sayısal mali kurallar düzenlenmiş, mali konsey kurulmuş, borçlanma kuralı, genel yönetim borçlanma (general government debt) tavanını GSYH'nın yüzde 45'i ile sınırlamıştır.

Kaynak: Schaechter.vd. 2012:26-27- 43.

Tablo 2'ye göre, 2008 Krizinden sonra dünyada mali kural uygulamalarında öne çıkan genel eğilimler aşağıda sıralanmıştır:

- Mali kuralların ekonominin iyi olduğu dönemde daha bağlayıcı, ekonominin kötü olduğu dönemde manevra alanı sağlayacak şekilde tasarlanması önerilmektedir.

- Sayısal kuralların, kolay anlaşılır, daha bağlayıcı, somut ve hızlı uygulanabilir olmaları gibi nedenlerle son dönemlerde daha fazla tercih edildiği gözlemlenmektedir.

- Genelde bütçe dengesi ve borçlanma kurallarını içeren bir mali kural çerçevesi benimsenmektedir. Bu çerçeve içinde mali kurallar, sürdürülebilirlik ve esneklik hedefleri arasında bir denge kuracak şekilde tasarlanmakta, cayma hükümleri ile konjonktürel etkilerden arındırılmış denge hedefine yönelik, ekonomik şokları dikkate alan ve bağımsız mali konseyler gibi bir dizi kurumsal düzenlemelerle desteklenmektedir.

- Mali kurallar genelde bağlayıcı yasal metinlerde düzenlenmektedir. Bütçe dengesi ve borçlanma kurallarını kapsayan mali kural düzenlemeleri yasal statüdeki metinlere dayanırken az sayıda gelir kuralları ise siyasal taahhüt, koalisyon anlaşmaları ve yasal düzenlemeleri kapsayan bir sistem içinde yürürlüğe konulmaktadır.

- Harcama kuralları, gelişmekte olan ülkelerde genelde yasal düzenlemeler ile yürütülürken gelişmiş ülkelerde ise daha çok orta vadeli harcama sistemi ile bütünleştirilmektedir

- Gelişmiş ülkelerin büyük bölümünde mali kurallar çeşitli kanuni düzenlemelerin konusu olurken çok az sayda gelişmiş ülke, (Fransa, Almanya, Polonya, İspanya ve İsviçre gibi gelişmiş ülkeler mali kuralları 2000 yılından sonra anayasalarına dercetmişlerdir.) bu kuralları anayasalarında düzenlemektedir

- Mali kural tasarımında tek bir kural yerine, borç sürdürülebilirliği ile bağlantılı bütçe dengesi ve borç hedeflerini bir araya getiren kurallar kombinasyonu öne çıkmaktadır.

- Mali krizin etkisiyle hükümetlerin önceliği mali sürdürülebilirliğe vermesinden ve daha geniş bir kamu yönetimi kapsamı ve daha güçlü izleme mekanizması sunmasından dolayı, mali kural uygulayan ülkelerin yaklaşık yüzde 60'ı bütçe dengesi ile borçlanma kurallarını birlikte uygulamaya başlamışlardır (IMF;2009:9-10; Schaechter vd.;2012:6,14 -17; Turan;2011:33; Bova vd. 2014:16).

Sayısal ve prosedürel kuralların yanında, Krizden sonra mali raporlamada ve makroekonomik verilerin güvenirliği noktasında yaşanan yetersilikler/sorunlar nedeniyle, 2008 Krizinin bir AB borç krizine dönüşmesine neden olan ülkelerde mali kuralların/maliye politikasının bağımsız bir otorite tarafından izlenmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, Yunanistan'da parlamento idari yapısı içinde bağımsız yapıda, tavsiye ve denetleme yetkilerine sahip bir bütçe ofisi, İrlanda'da bağımsız yapıda bir Mali Danışma Konseyi ve Portekiz'de bağımsız yapıda Mali Konsey adı altında bir bağımsız izleme ve gözetim kurumu oluşturulmuştur (Balaban;2012:97-98).

3.3.5. 2008 Krizi Sonrası Mali Kural Tasarımı ve Temel Özellikleri/Unsurları

Bu bölümde, 2008 Krizinde yaşanan deneyimler ışığında, mali kuralların sınırlılığı ve kolay manipüle edilmesinden kaynaklanan eksikliğin giderilmesi amacıyla başarılı ülke deneyimlerinden elde edilen mali, teknik, siyasi ve idari temel unsurlar aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

3.3.5.1. Mali Kural Tasarımında Genel Eğilimler ve Başarıyı Etkileyen Unsurlar

2008 krizi sonrasında yaşanan süreçte mali kuralların, kamu maliyesinin sorunlarını çözmede sihirli bir mali araç olmadığı, başarılı mali kural sistemlerinin ise ülkenin siyasal sistemine iyi bir şekilde adapte edilmiş olanlar olduğu görülmüştür. 1990-2008 arası dönemde uygulanan ve IMF literatüründe birinci nesil olarak adlandırılan mali kuralların, genel geçer ve ülkenin ekonomik şartlarını dikkate almadan, (Ray vd.;2015:4) ulusüstü veya uluslararası kuruluşlarca empoze edildiği, bu nedenle günümüzde ikinci nesil olarak adlandırılan mali kuralların tasarımında, ülkenin özgün ekonomik ve politik şartlarının daha fazla dikkate alınması gerektiği (IMF;2009) literatürde ifade edilmektedir.

IMF yaklaşımında mali kuralların temel amacı, borç ödeme gücü ile sürdürülebilirlik kapasitesi sağlamak olarak ele alınmakta (Schaechter vd.;2012) ve mali kurallar, IMF'nin 2009 tarihli Mali Kural Rehberinde, kamu maliyesinin güçlendirilmesi için geliştirilen bir strateji olarak tanımlanmaktadır (IMF;2009). Bu temel yaklaşım çerçevesinde 2008'den sonra tasarlanan kurala bağlı maliye politikasının temel unsurlarını;

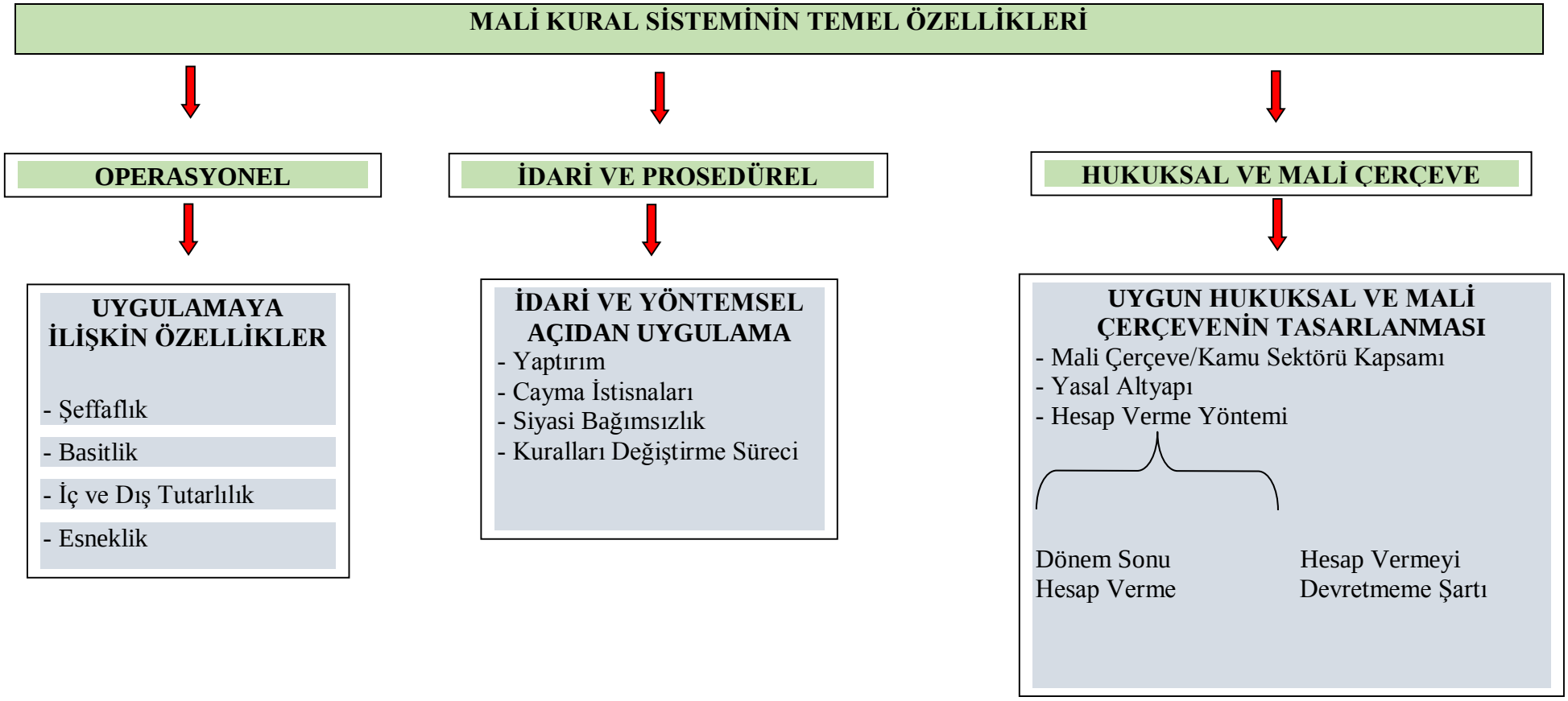
- Bütçe büyüklükleri üzerine sayısal mali sınırlamalar getiren mali kurallar,

- Çok yıllı mali planlama için orta vadeli bütçeleme sistemi (medium-term budgetary frameworks -MTBFs),

- Maliye politikası ile ilgili olarak bütçenin hazırlanmasında makroekonomik büyüklüklerin tahmin edilmesi gibi teknik konularda yürütmeye destek olacak bağımsız mali otorite,

- Yıllık bütçenin hazırlanması, kabul edilmesi ve yürütülmesi ile ilgili prosedürel kurallar,

teşkil etmektedir (Ayuso-i-Casals;2012:11). Bu nedenle öncelikle bütçeleme sürecinde, daha geniş anlamda ise kamu mali yönetim alanında olmak üzere, başarılı bir mali kural uygulaması için reforma ihtiyaç bulunmaktadır (Saygılıoğlu ve Erduran; 2011: 4).



Şekil 3: Etkin Bir Mali Kural Sisteminin Temel Özellikleri

Biraschi'nin (2008) çalışmasından esinlenilen Şekil 3'te bir mali kural sisteminin taşıması gereken özellikler belirtilmektedir. Bu özellikler "operasyonel", "idari ve prosedürel" ve "hukuksal ve mali çerçeve" olmak üzere üç bölüm halinde tadat edilebilir. Mali kuralların taşıması gereken "operasyonel" özellikler, şeffaflık, basitlik, iç ve dış tutarlılık ve esneklik olmak üzere daha çok uygulamaya ilişkindir. İdari ve prosedürel özellikler, yaptırım, cayma istisnaları, siyasi bağımsızlık ve mali kuralların değiştirilme sürecini içeren idari ve yöntemsel uygulamaları kapsamaktadır. Hukuksal ve mali özellikler ise mali çerçeve/kamu sektörü kapsamı, yasal altyapı ve hesap verme yöntemi olmak üzere hukuksal ve mali çerçeve tasarımını içermektedir (Biraschi;2008:9-11).

Bir mali kural sistemi tasarlanırken yukarıda belirtilen özelliklerin dikkate alınması önemli olmakla birlikte, uygulamda mali kuralın bunların tamamını karşılayacak şekilde tasarlanması birçok faktörün koordinasyonunu gerektirdiği için aslında çok zordur. Örneğin, bir mali kuralın iyi tanımlı, güvenilir, basit ve aynı zamanda şoklara karşı hükümetin neredeyse sınırsız tepki vermesine imkân sağlayacak biçimde esnek olması mümkün değildir. Böyle bir esneklik mali kurala duyulan güveninin azalmasına, mali kuralın daha karmaşık hale gelmesine ve iyi tanımlı olmaktan çıkmasına neden olabilir. Bu nedenle mali kural kabul edilirken söz konusu özellikler arasında bir dengenin/ahengin olması kaçınılmazdır. Bu denge oluşturuluken hangi özelliklere daha çok önem veya ağırlık verilmesi gerektiği, ilgili ülkenin özel şartları, uygulanması düşünülen mali kuraldan ne beklendiği, mali kural ihtiyacının veya arayışının hangi nedenlerden kaynaklandığı gibi çok sayıda birbiriyle ilişkili faktöre bağlı olarak değişebilmektedir (Turan;2011:38).

2008'den sonra tasarlanan etkili (optimal) bir kurala bağlı maliye politikasında temel eğilimleri;

- Sayısal hedefler ile nihai mali amaçlar arasında sarih ve istikrarlı bir ilişkinin kurulması,
- Ülkenin özelliklerine göre belirlenen şoklara karşı yeterli esnekliğe sahip olması,
- Sayısal hedeflerde bir sapma olduğunda, zamanında düzeltici eylemin yapılması amacıyla kurumsal yapının ve kurallara uymama durumdaki yaptırım mekanizmasının açık bir şekilde belirlenmesi,

şeklinde özetlenebilir (IMF;2009:20).

Bu temel eğilimler çerçevesinde tasarlanan etkili kurala bağlı maliye politikasının temel unsurları aşağıdaki bölümlerde ele alınmıştır.

3.3.5.2. Düzenlenme Yöntemi, Mali Çerçeve ve Kurumsal Kapasite

Düzenlenme yöntemi olarak mali kuralların, anayasa veya kanun şeklindeki birincil hukuksal metinlerde yer alması, mali kuralların hükümet değişiklikleri ile kolayca değiştirilebilmesini önlemektedir. Ancak, bu şekilde düzenlenen mali kuralların etkinliğinin, yaptırım/zorlama (enforcement) ve hesap verme mekanizmasının zayıf olması durumunda, sağlanamadığı (Schaechter vd.; 2012:17-18) 2008 Mali Krizinde görülmüştür. Uygulamada mali kuralların anayasada düzenlenmesinin avantajları olduğu kadar dezavantajlarının da bulunduğu görülmüştür. Mali kuralların anayasal temelde tasarlanmasının avantajları şunlardır:

a) Mali kuralların uygulamada yorum yoluyla esas ve usullerinin değiştirilmesini güçleştirmesi,

b) Normlar hiyerarşisinde üstün statüde olmasından kaynaklı olarak değiştirilmesi, yürürlükten kaldırılması ve parlamentoda nitelikli çoğunluk gerektirmesi,

c) Anayasa hükmünün değiştirilmesinin itibar ve ekonomik maliyet açısından ciddi sonuçlarının olması nedeniyle kamu harcamalarının popülist şekilde kullanılmasını önlemesi (Biraschi;2008:9) şeklinde özetlenebilir.

Hukuksal temel yanında etkili mali kural uygulaması için, 2008 Mali Krizi bir takım destekleyici düzenlemeler ile kurumsal kapasitenin gerekli olduğunu ortaya koymuştur. Bu düzenlemeler ile kurumsal kapasitenin uyumlu çalışmasını sağlayacak hukuksal yapıya dayanan bir mali çerçeveye gereksinim vardır. Ülke deneyimleri, mali kuralların, bir mali çerçeve içine oturtulduğu zaman daha etkili olma eğiliminde olduğunu göstermektedir. Bu çerçeve yapı içine oturtulan mali kurallar, siyasal tercihler ve ekonomik şartların dikkate alındığı bir süreçte oluşturulmaktadır. Böylece, mali kurallar belirli bir yılın koşulları dikkate alınmadan, güçlü siyasi taahhüt ile birlikte daha gerçekçi olarak kurgulanabilmektedir. Bu sistemde mali kurallar, yıllık olarak siyasal algıdaki değişikliklere duyarlı bir şekilde ayarlanabilmektedir. Ayrıca, bütçe süreci ile bağlantılı bu çerçeve yapı, bütçe süreci ile ilgili uygulanma ve araçlarına da sahip olmaktadır. Mali çerçeve sisteminde şeffaflık ve siyasal hesap verebilirlik, mali disiplinin sağlanması açısından önemli (Schick; 2010: 10) hale gelmektedir.

2008 Krizi ile birlikte mali kuralların tasarımı ve uygulanmasında en temel unsurlardan biri olarak ön plana çıkan bir kamu mali yönetiminin sahip olması gereken kurumsal kapasite:

- Mali kurala güveni akamete uğratacak derecede ilan edilen maliye politikası büyüklüklerinden önemli oranda sapma riskini önlemek amacıyla bütçe büyüklüklerinin doğru bir şekilde tahmin edilmesini sağlayacak güvenilir veri sunabilme ve teknik tahmin yapabilme,

- Yıl içinde ve yıl sonunda zamanında, yeterli rapor üretecek düzeyde mali büyüklükleri kapsayan bütçe rapor sistemi,

- Hesap verebilirliği sağlayacak iç ve dış denetim sistemi,

- Mali istatistikler, bütçe rapor sistemi ile uyumlu şekilde, önceden ilan edilmiş bir takvim çerçevesinde, kuralların izlenebilmesi amacıyla kamuoyuna sunabilecek şeffaflık ilkelerine bağlı olma,

şeklinde (Schaechter vd.; 2012:23) belirtilebilir.

3.3.5.3. Mali Kuralların Tanımlanması, Uygulama Esas ve Usulleri

2008 Krizi sürecinde kurala bağlı mali kural uygulamasında;

- Mali kuralların kapsam, basitliği/tutarlılığı, siyasal-kurumsal yapı ile uyumu ve etkili hesap verme sistemi,

- Esneklik, cayma hükümleri, otomatik düzeltme ve yaptırım mekanizması,

gibi teknik ve kurumsal konularda yetersizlikler/eksiklikler ortaya çıkmıştır. 2008 krizi ile ortaya çıkan söz konusu eksiklik ve yetersizliklerin çözümüne yönelik başta IMF ve AB gibi uluslararası kuruluşlar ile akademisyenler aşağıda belirtilen önerileri geliştirmişlerdir.

a) Kapsam: Mali kuralın kapsayacağı kamu kesiminin sınırlarının mümkün olduğunca net ve geniş şekilde belirlenmesi önem taşımaktadır. Bu açıdan, mali kuralın kamu kesiminin çok sınırlı bir bölümünü içermesi veya sadece yerel yönetimler gibi alt düzeylerde uygulanması, kuralların başarılı ve etkin olma ihtimalini önemli ölçüde azaltabilir. Kapsamı daha geniş kamu maliyesi, bütçe büyüklüklerinin daha doğru tahmin edilmesini sağlamaktadır. Mali kural uygulaması açısından, mümkün olan en geniş şekilde kamu kesimi belirlenmesi kamu faaliyetlerinin saydamlığını, kamu iktisadi teşebbüslerinin yarı mali nitelik taşıyan faaliyetlerinin maliyetinin azaltılması ve bütçe dışı kamu harcamalarının önlenmesi yoluyla artırmaktadır **(**Biraschi;2008:9).

Kapsam açısından ayrım kamu harcamaları düzeyinde de yapılmaktadır. Bazı kamu harcaması türleri mali kural uygulamasının dışında tutulmaktadır. Örneğin uygulamada düşük gelirli ülkeler, yatırım harcamalarını, mali kural sınırlamalarının kapsamı dışında tutmaktadır.

b) Basitliği/tutarlılığı: Kamuoyu tarafından kolaylıkla izlenebilecek ve anlaşılabilecek basitlikte olması mali kuralın başarısını etkileyen diğer bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Kuralların değişik yorum ve değerlendirmelere imkan veren, açık ve kolay anlaşılır biçimde tasarlanması, mali kural uygulamalarının kamuoyu tarafından yakından izlenmesine ve kurala uyulmadığının rahatlıkla anlaşılmasına imkân sağlayabilir (Turan;2011:34). Bunun yanından

mali kuralın hem içsel hem de dışsal tutarlılığa sahip, mali sonuçlarının hedeflerle karşılaştırılması kolaylıkla ölçülebilir olması (Biraschi; 2008:10) etkinliği artıran diğer bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

c) Siyasal-kurumsal yapı ile uyumu: Mali kuralların etkili bir şekilde çalışması için, kurumsal yapı, toplumdaki farklılıkların derecesi, hükümet oluşum tipleri ve seçim sistemini içeren siyasal kurumsal yapı ile uyumlu olmalıdır (Wyplosz; 2012: 11).

d) Etkili hesap verme sistemi: Etkili bir uygulama mekanizmasının temel unsurlarından biri de etkili bir hesap verme sistemidir. Hesap verme sistemi, dönem sonu hesap verme (ex-ante account) ve hesap vermeyi devretmeme (no–carry over) şartı ile bağlantılıdır. Mali yıl sonunda mali büyüklüklerin makroekonomik tahminlerle uyumlu olmasını sağlayan dönem sonu hesap verme, dönem içinde bütçe hedeflerinin bozulmasına yol açabilecek hükümet müdahalelerini önlemektedir. Hesap vermeyi devretmeme hükmü, kural ihlali durumunda, özellikle belirlenen kamu maliyesi tavanlarına uyulmaması, kamu mali yönetiminin aşırı bütçe açığını, kamu harcamasını veya borçlanmayı aynı yıl içinde geri almaya zorlamaktadır (Biraschi;2008:9).

e) Esneklik: 2008 krizinden sonra mali kural tasarımında öne çıkan unsur esneklik olmuştur. Literatürde, mali kurallarda, dışsal şoklara veya dalgalanmalara karşı politika yapıcıların tepki verebilmelerine imkân sağlayan bir esnekliğin bulunması gerektiği konusunda geniş çaplı bir uzlaşı bulunmaktadır. Bu esneklik yapısı, ideal veya etkin bir mali kuralın temel özelliklerinden biri olarak görülmektedir (Turan;2011:3). Bu nedenle ikinci nesil mali kurallar, açık bir şekilde, ekonomik şokları yumuşatmak amacıyla mali sürdürülebilirlik hedefi ile esnekliği birleştiren bir yapıda tasarlanmaya (Schaechter vd; 2012:27) çalışılmaktadır. Mali kurallar tahmin edilemez risklere uyum sağlayacak esnekliğe sahip olması (Wyplosz; 2012:10) kuralların değişen ekonomik şartlarda uygulanabilirliğini güçlendirmektedir.

Ancak bu tür tasarımlar mali kural sisteminin daha da karmaşıklaşmasına ve sofistike olmasına neden olmaktadır. Artan mali kural sayısı, bunların etkileşimi ve karmaşıklık uygulamayı zorlaştırmaktadır. Bu durum, mali kuralların izlenmesini ve yorumlanmasını daha da güçleştirmektedir (Schaechter vd.; 2012:28). Yeni nesil mali kuralların karmaşıklığı, izlenmesi ve yorumlanması sorunlarını aşmak amacıyla orta vadeli bütçe sisteminde reform yapılmakta, mali konseyler gibi bağımsız kurumlar oluşturulmaktadır.

f) Cayma hükümleri: Uygulama mekanizmasının etkinliği açısından diğer bir konu, mali kurallardan cayma/kaçınma hükümleridir. Mali kural uygulamasından cayma hükümleri, sınırlı durumlar için yasal düzenlemelere eklenmektedir. Bu hükümler, caymaya neden olacak

durumları açık bir şekilde düzenlemeli, kurallara geri dönüş yolu ile mali kural uygulamasından toplam sapmanın nasıl yönetileceğini belirlemelidir. Cayma hükümleri, mali kurallardan geçici sapmayı, ekonomik durgunluk veya önemli oranda büyümede yavaşlama durumlarında izin vermektedir (Schaechter vd.; 2012:20). Cayma hükümleri hükümetlere, doğal afet, ekonomik daralma ve ekonomik şok gibi olaylara karşı daha rahat olmalarını sağlamakta, bu tür durumlarda konjonktür karşıtı politikaları yürürlüğe koyabilme kapasitesi kazandırmaktadır (Bova vd.; 2014:17). Örneğin, Brezilya gibi bazı ülkelerde doğal afetlerde, Slovakya gibi ülkelerde ise bankacılık sisteminde kurtarma paketlerinin uygulanması gibi tetikleyici durumlarda cayma hükmü gündeme gelmektedir (Schaechter vd.; 2012:20).

Mali kurallar, cayma/kaçınma hükümleri olduğu zaman daha az sert olmakta, ancak daha az etkili olduğu (Wyplosz;2012: 23) görülmüştür. Cayma hükmü ile konjonktüre göre ayarlanabilen bütçe dengesi hedefi ikinci nesil mali kuralların ayırt edici özelliğini oluşturmaktadır (Bova vd.; 2014:16). 2008 krizinden önce uygulanan cayma hükümleri, yoruma çok fazla açık durumlar için öngörülmekteydi. Örneğin, 2009 öncesi Almanya'da uygulanan mali kural sisteminde, kural uygulamasından sapmaya "makroekonomik dengede bozulma" (a disturbance of the macroeconomic equilibrium) şeklindeki cayma hükmü, sık sık açık tavanı aşıldığı zaman, bu durumu meşru göstermek amacıyla kullanılmıştır (Schaechter vd.; 2012:20-21).

g) Otomatik düzeltme: Otomatik düzeltme mekanizması, kuraldan sapmanın gerçekleşmesinden sonraki otomatik düzeltme mekanizması (ex post), mali kuralların uygulanabilirliğini güçlendiren bir unsurdur. Mali kuralın diğer unsurları gibi, otomatik düzeltme mekanizmasının iyi tanımlanması ve kanuna dercedilmesi, mali kuralın etkinliğini güçlendirmektedir (Schaechter vd.; 2012:21).

h) Yaptırım mekanizması: Mali kurallara uymaya zorlama mekanizması, politika yapıcıların daimi olarak kurallara uymasını garanti edecek uygun güdülerin yaratılmasını amaçlayan esas ve usuller olarak tanımlanabilir. Bu noktada üç soru gündeme gelmektedir: Birincisi, kural ihlali durumunda hangi mekanizmaların devreye gireceğidir. Kamuoyu ve finans piyasalarının, mali dengelerin bozulmasını önlemek için esas ve usullerin farkında olması ve daimi olarak izlemesi beklenmektedir. Yaptırım süreci, kural ihlali durumunda yürürlüğe giren bir takım mali, hukuki ve itibar kaybına neden olan cezaları kapsamaktadır. İkincisi, kurallara uymayı izlemeyi, değerlendirmeyi ve sonunda politika yapıcıların bütçe tavanlarının ihlal ettikleri durumlarda cezalandırmayı kimin yapacağıdır. Literatürde bu görev için yürütme organından bağımsız bir otorite önerilmektedir. Üçüncüsü, mali kuralları düzeltme mekanizmasının zorlayıcı olması gerekliliğidir. Mali kuralların anayasada düzenlenmesi

politika yapıcıları mali disipline yöneltmekte ve yaptırım mekanizmasından kaçınmak için siyasi atakları önleyerek mali kuralların güvenirliğini güçlendirmektedir (Biraschi;2008:9-10).

Sayısal hedeflerden sapmanın bir maliyeti olması, yani yaptırım mekanizması, kurala bağlı maliye politikasının etkinliğini belirlemektedir. Etkili bir yaptırım mekanizmasının eksikliği, kuralı kaldırmaktan ya da değiştirmekten daha kötü sonuç doğurabilmektedir (IMF;2009:33). Kural hedeflerinden sapma halinde, kredi kısıtlamaları, kişisel para cezaları, işten çıkarma ve cezai kovuşturma gibi kurumsal yaptırımların öngörülmesi yanında kamuoyu nezdinde güvenirliğin sarsılması da gündeme gelmektedir. Bu nedenle etkili bir yaptırım mekanizması, bağımsız izleme ve gözetimi gerektirmektedir.

3.3.5.4. Kurala Bağlı Maliye Politikasının Bağımsız İzleme ve Gözetimi

2008 Krizi, kurala bağlı maliye politikası sürecinin izlenmesinin ve gözetiminin önemini ortaya koymuştur. Uygulama sürecindeki izleme ve gözetimde iki mekanizma öne çıkmaktadır. Birincisi, izleme ve denetimi yapacak kurumsal yapının net olarak tanımlanması; ikincisi ise uygulama sürecinin demokratik gözetimin sağlanmasına/güçlendirilmesine yönelik ekonomik verilere ulaşımın objektif ve şeffaf bir şekilde sağlanmasıdır. Bu kapsamda dünya uygulamalarında iki mekanizma gündeme gelmektedir: Birincisi, kurala bağlı maliye politikası uygulamasını siyasal iktidardan bağımsız olarak izleyecek ve gözetecek bir kurumsal yapının kurulması, ikincisi ise bu kurumsal yapının yapacağı izleme ve gözetim sonucu üreteceği veriler üzerinde siyasal hesap vermeyi sağlayacak hukuksal ve siyasal sürecin tasarlanmasıdır.

Kurala bağlı maliye politikasının bağımsız izlemesini yapacak ilk kurumsal yapı olarak önerilen bağımsız mali kurumlar (Independent Fiscal Intitution), 2008 Krizi sırasında maliye politikası uygulamasında ortaya çıkan maliye politikası hedefleriyle ilgili tahminlerin ve raporların yeterince güvenilir ve saydam olmaması, mali risklerin gerçekçi bir şekilde kamuoyu ile paylaşılmaması ve kurtarma paketlerinin kamu mali yönetiminin sürdürülebilirliğine olumsuz etkisi gibi maliye politikası sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi noktasında ortaya çıkan yeni arayışların bir sonucu olarak gündeme gelmiştir. Bağımsız mali kurumların kurulmasını teşvik eden bir unsur da, son yıllarda para politikasının merkez bankalarının kontrolüne bırakılması olmuştur. Küresel mali krizden sonra, birçok ülke bağımsız mali kurum kurmuş veya kurma sürecine (Kopits; 2011:2) girmişlerdir. Bağımsız mali kurumlara, mali sürdürülebilirlikten ve ekonomik istikrardan sorumlu olması öngörülen resmi gözetim (Watchdog) organı olarak GSYH'nin büyümesi, enflasyon, faiz oranları ve döviz kuru değişkenlerine dayanarak tahmin edilen harcama ve gelir politikalarını, yürütme organından bağımsız bir gözle değerlendirmesine (Wyplosz; 2013: 508) yönelik izleme görevleri verilmektedir.

Dünyada bağımsız mali kurumlar oldukça az ve yeni olmasına rağmen, özellikle 2008 Küresel Kriz esnasında kamu borçlanmasının sürdürülebilmesinin sağlanması başta olmak üzere, demokratik toplumlarda maliye politikasının oluşturulması sürecinde önemli bir gözetim rolü üstlenmiştir. Dünyada ilk bağımsız mali kurum, kamu maliyesini gözetim görevi verilen ABD Kongre Bütçe Ofisidir. Bu Ofis, kendine özgü tarihsel gelişimi içinde 30 yıl önce kurulmuştur. ABD Kongre Bütçe Ofisi, 2008 itibarıyla 235'ten fazla çalışana sahiptir. Kongre Bütçe Ofisi çalışanları, Kongre tarafından herhangi bir siyasi bağlantısı olmayan uzmanlar/akademisyenler arasından seçilmektedir. Bu Ofis, bağımsız olarak doğrudan Kongreye raporlar sunmakla (Park;2010:46) görevlidir.

ABD'de Kongre Bütçe Ofisinden önce kurulmuş olan Hollanda Merkezi Planlama Ofisi, mali gözetim fonksiyonunu sonra kazanmıştır (Kopits; 2011:2). Hollanda Merkezî Planlama Ofisi 1945'te kurulmuş ve 2008 itibari ile 145 çalışana ulaşmıştır. Bu Kurumun tavsiyeleri kamuoyunda ve Maliye Bakanlığı tarafından öncelikle dikkate alınmaktadır. Hollanda Merkezî Planlama Ofisi, bütçeyle ilgili geleceğe dönük tahminlerde bulunmak yanında siyasilerin seçim kampanyalarında öne sürdükleri vaatlerin doğruluğunu da teyit etmektedir (Park;2010:46).

Bağımsız mali kurumlar, (Belçika ve Kanada da olduğu gibi) yürürlükte mali kural olmasa da, maliye politikasının uygulanmasında bağımsız bir ses olarak kuralların uygulanmasında etkin bir rol üstlenmektedir. Bağımsız mali kurumlar, politika yapıcıların, kuruluş gayelerine uygun şekilde düzenlenmesi halinde, mali disiplinin sağlanmasında somut katkılar sunmaktadırlar (Wyplosz; 2012: 10). Örneğin, asıl fonksiyonu bütçe dengesi kuralına uyulmasını izlemek olan İsveç Maliye Politikası Konseyi, bunun yanında ekonomik tahminlerin kalitesini ve bütçenin saydamlığını değerlendirilmesiyle mevcut maliye politikasının mali sürdürülebilirlik ile örtüşüp örtüşmediğini izleme görevini de üstlenmiştir (Schaechter vd.; 2012:24). Ancak bağımsız mali kurumların etkinliği, büyük ölçüde ülkenin politik ve ekonomik şartları dikkate alınarak tarafsız ve teknik yeterliliğe sahip olmasına bağlıdır. Bunun yanında, bağımsız mali kurumların yürütme dışında parlamentoya hesap vermesi, yeterli uzman personel ile yürütme organlarınca üretilen bilgiye zamanında erişebilmesi yetkisine sahip olması, mali büyüklükler ve sürdürülebilir borçlanma ile birlikte mali kural veya hedeflere uyumun gözetimi amacıyla mali nitelikteki tekliflerin bütçe üzerine etkisinin değerlendirilmesi yetkisine sahip olması (Kopits; 2011:17-19) gerekmektedir.

Mali hedeflerin yerine getirilmesine, bağımsız mali kurumlar, birkaç yoldan yardımcı olmaktadır. Birinci olarak, mali tahminlere ilişkin sorumluluklarının tamamı veya bir kısmı bağımsız bir kuruma devredilmektedir. Bu kapsamda, söz konusu bağımsız mali kurumlar ile kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen mali tahminlerin gözden geçirilerek bütçe planlarına

daha fazla gerçeklik kazandırılmasına ve resmi tahminlerde gözlenen iyimser tahmin hatalarının azaltılmasına katkı sağlayabilmektedir. İkinci olarak, hükümetin mali hedeflere ulaşmak için atacağı adımlar bağımsız kurumlar aracılığıyla incelenmesi sağlanarak mali planların güvenilirliğini artırabilmektedir. Üçüncü olarak, bağımsız mali kurumlar hükümetin performansını, belli periyotlarda değerlendirerek, daha önceden tespit edilmiş maliye politikası kararlarına uyulmasını teşvik edebilmektedir (Yalvaç;2015:166-167).

Kurala bağlı maliye politikası sürecinde demokratik gözetim (oversight), yani parlamentonun izleme ve gözetim fonksiyonu da önem arz etmektedir. Temsili demokrasinin temelini teşkil eden "halkın iradesinin" yansıması olan parlamentonun, "bütçe hakkından" kaynaklı olarak maliye politikası alanındaki yetkilerini kullandığı en temel alan bütçenin onaylanması ve denetimidir. Bu nedenle bütçe süreci ile bütünleşmiş bir şekilde uygulanan mali kuralların bağımsız izleme ve gözetiminde parlamentolar da hiç kuşkusuz rol almaktadır. Kurala bağlı maliye politikasının bağımsız izleme ve gözetiminde parlamentonun konumu aşağıdaki bölümde ele alınmıştır.

3.4. DÜNYADA PARLAMENTOLARIN MALİYE POLİTİKASI SÜRECİNDEKİ FONKSİYONU VE BU FONKSİYONUN ETKİNLEŞTİRİLMESİNDE ÖNE ÇIKAN UYGULAMALAR

Temsili demokraside açık, hür ve adil seçimler, sistemin özünü -sine qua non- (Zakaria;1999:43) teşkil etmektedir. 200 yıllık tarihi içinde temsili demokrasi aşamalı olarak seçme hakkının genişlemesi ile genel oy ilkesinin yerleşmesi doğrultusunda gelişme göstermiştir (Manin; 1997:3). Seçim olgusu, toplumu oluşturan grupların kendi çıkarlarını ençoklaştırmak için en uygun siyasal platformu sunmaktadır. Toplumu oluşturan grupların mücadelesi, esas olarak bu kurumsallaşmış siyasal platformda cereyan etmektedir. Grupları temsil eden siyasi örgütler iktidar için yarışmaktadır ve bu yarışmanın amacı, iktidarı ele geçirip kamusal kararlar ile grupsal çıkarları, olabilecek maksimum ölçüde gerçekleştirmektir. Temsili demokratik sistem, bu yarışmanın/rekabetin içeriği ile kurallarını (Şaylan;1998:88) düzenleyen bir mekanizmadır. Ekonomik anlamda siyasal iktidar tarafından alınan her kararın bir toplumsal maliyeti olması nedeniyle (Fabrizio vd.; 2006:7) temsili demokrasi içinde seçim rekabeti büyük ölçüde ekonomik/mali alanda cereyan etmektedir. Bu anlamda temsili demokraside, sağlıklı işleyen bir demokratik süreç, enerjik bir siyasal pozisyonlar çarpışması ve açık bir çıkarlar çatışmasını gerektirmektedir (Mouffe;2008:20).

Temsili demokraside seçimlerin diğer bir işlevi de, seçmenlere, siyasetçileri geçmişte uyguladıkları politikalar için hesap sorabilme ortamı sağlamasıdır (Von held; 2002: 267). Bu anlamda temsili demokraside seçimler, hükümetlerin siyasal hesap verebilirliğini sağlayan ve

yurttaşlara alternatif programlar ile siyasalar arasında tercihte bulunmasına olanak veren başlıca demokratik işlevdir. Temsili demokraside en önemli sorun, en geniş temsil ile mali hesap verebilirlik arasında dengeyi sağlama konusunda yaşanmakta ve bu anlamda demokratik seçimler, temsil ile hesap verebilirlik arasında denge kurulmasında temel belirleyici rolü üstenmektedir (Fabrizio vd.; 2006:7).

Batı'da anayasal liberalizmin gelişimine paralel olarak kurumsallaşan temsili demokrasi, esasında siyaset ve siyaset kurumu ekseninde gelişim göstermiştir. Bu siyasal kurumsal yapının temel odak noktası ise siyasal iktidarın politika seçenekleri üzerinde belirli bağlayıcı sınırlamalar empoze etmesidir (Kennedy vd.; 2003:2). Temsili demokraside bu sınırlı iktidarın demokratik hesap verebilirliğini sağlayan organ ise parlamentodur. Tarihsel olarak baktığımızda halkın kamu maliyesini kontrol etme gereksinimi sonucunda parlamentoların ortaya çıktığını ve ilk yetkilerini bu alanda kazandıklarını görmekteyiz. Halk temsilcilerinin oluşturduğu parlamentoların, önce vergilerin, daha sonra kamu harcamalarının kontrolü altına alması, parlamenter demokrasilerin gelişmesi yolunda önemli bir evrilme noktası olmuştur. Bu gelişme, mutlak iktidarın mali yetkilerinin sınırlandırılması suretiyle demokratik rejim yönünde atılmış en kurumsal adım olmuştur. Parlamentoların vergi koyma konusunda yetkili olması, kamu hizmetlerini belirleyip kamu harcamalarının gerçekleştirilmesinde yürütme organına yetki vermesi ve yürtme organınca kullanılan bu yetkilerin mali sonuçlarını denetlemesi genel siyasal kontrolün en önemli aracı olarak gelişmiştir (Çağan;1986:199). Son yıllarda seçim, birleştirme, uzlaştırma, bilgi ve yasama olmak üzere dört kategoride toplanan temel yasama faaliyetleri yanında, bütçe hakkı bağlamında parlamentoların denetim ve gözetim fonksiyonları da (Harfist vd.; 2003. 2) maliye politikasının parlamenter denetimi açısından önem kazanmıştır.

Günümüzde parlamentoların maliye politikasının denetim ve gözetimi çerçevesindeki temel eksiklikleri üç temel noktada toplanmaktadır. Bunlar:

- Nicelik açısından yeterli düzeyde olan mali bilgileri, parlamentonun karar almasına sağlayacak şekilde nitelikli bilgiye dönüştürecek araştırma ve analiz kapasitesinin oluşturulamaması,

- Ödeneklerin kamu politikaları ile ilişkisini kuran mali rapor sisteminin kurulamaması,

- Bütçe tahminleri üzerinde, anlamlı bir tartışma zemini sunacak yeterli zamanın parlamentoya verilmemesi,

Şeklinde gruplanabilir. Bu eksikliklerin giderilmesine yönelik olarak, özellikle Westminster tipi parlamentolara sahip ülkelerde, bütçe sürecinde parlamentoların bütçe hakkından doğan yetkisini kullanma kapasitesini güçlendirmeye yönelik düzenlemeler

yapılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda parlamentolar söz konusu fonksiyonlarını yerine getirmek için birçok sistem ve araç geliştirmiştir. Bunlar, kamu hesapları komisyonları gibi ayrı parlamento komisyonları, hükümetlerin hesap verebilirliğini güçlendiren mali düzenlemeler, hükümetle parlamento arasında bilgi asimetrisini önlemeye yönelik mali raporlama, etkili bütçe görüşme süreci ve araştırma merkezleridir (Lienert;2010a:2).

3.4.1. Parlamentonun Maliye Politikası Sürecindeki Denetim ve Gözetim Fonksiyonu ve Bu Fonksiyonu Etkileyen Unsurlar

Kapitalist piyasa ekonomilerinde sistemi dengeleyen, etkinliğini arttıran ve verimliliğini düzelten dört tane ana mekanizma vardır. Bunlar; kamu borçlanma mekanizması, vergileme sistemleri, merkez bankalarının işlevleri ve parlamentolardır. Bu denge sistemi içinde parlamentolar, kamu borçlanması, vergileme sistemleriyle birlikte merkez bankalarıyla ilgili tüm karar ve uygulamaların en azından tasarımının ele alındığı, bu kararların uygulamalarının denetiminin yapıldığı, tek meşru temsil organı statüsündedir. Bu nedenle, klasik egemenlik anlayışında parlamento, ekonomik alana ilişkin olarak makroekonomi politikası karar birimlerinin faaliyetlerinin yasal çerçeve ve ön koşullarını belirleme yetkisine sahip olduğu için temsili demokraside ekonomi politikasının en temel üst düzey otoriteye sahip karar birimi (Santiso;2005:4) olarak kabul edilmektedir. Söz konusu klasik anlayışta, parlamentonun kamu maliyesi alanındaki mutlak gücünün en temel göstergesi, parlamentonun izni olmaksızın hükümetin gelir toplayamaması ve harcama yapamaması olarak ele alınmaktadır.

Toplumsal kaynaklar üzerinde en üst karar otoritesi olarak parlamento, yürütme organının sahip olacağı mali hareket sahasını sınırlamak ve gerekli kamu kaynağının hangi yoldan temin edileceğine, yani bütçe aracılığı ile özel ekonomiden hangi miktarda ve şekilde kaynak aktarılacağına karar vermektedir. Ancak bu meşru yetkiye karşın temsili demokraside gerek yükünün çok olması nedeniyle gerekse ekonomik gelişme ile beraber devlet faaliyetlerindeki artış ve bu artışa paralel olarak ortaya çıkan uzmanlaşma gereksinimi nedeniyle parlamento, elindeki ekonomik güç ve yetkinin fiili kullanımını hükümet ve bürokrasiye aktarmıştır. Bu süreç, hükümeti ekonomi politikası alanında fiili olarak en üst karar organı haline getirmiştir. Bu yönelimi, refah devleti uygulamaları da beslemiştir. Refah devleti uygulamaları ile birlikte kapsamı ve niteliği değişen ve gelişen bütçeleme sürecinde parlamentoların gözetim ve denetim fonksiyonu, siyasal ve teknik nedenlerle akamete uğramıştır (Santiso;2005:4). Keynesyen anlayışla şekillenen modern maliye politikasının ve siyasal iktidarın ekonomi üzerindeki belirleyiciliğinin arttığı bu dönemde, parlamentoların maliye politikalarının oluşturulmasında ve mali denetimdeki etkinliklerinin azaldığı bir süreç yaşanmıştır. Bunun temel nedeni olarak devletin fonksiyonundaki gelişme yanında kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi, parlamenterlerin

bu hizmetlerin finansman mekanizmasının karmaşık hale gelmesi nedeniyle bireylerin harcama ve vergi önerilerinden elde edeceği fayda ile marjinal sosyal maliyet konusunda kapsamlı bir bakış açısına sahip olmalarını güçleştirmesi (Fölscher; 2006:6) gösterilebilir.

Parlamentoların, bütçe görüşmeleri başta olmak üzere maliye politikasının oluşturulma ve mali sonuçlarının gözetimi ve denetimi sürecinde etkin bir rol üstlenememesinde, ekonomik gelişmeler yanında parlamenter sistemim işleyişi, siyasi parti sistemi ile parlamentoların kendinden kaynaklan nedenler de belirleyici olmuştur. Parlamentoların bütçe hakkının ve gözetim sürecinin etkinliği, hükümetlerin, giderek karmaşıklaşan küresel ekonomik ilişkiler ağı içerisinde, kamusal kaynak kullanım kararlarını parlamentoda fazla tartışılmadan geçirmek istemeleri ya da alınan birçok kaynak kullanım kararının bütçe sürecinin onay aşamalarında değil de, uygulama aşamasında, ama bir bütün olarak bütçe sürecinin dışında oluşturulması (Emil;2010) nedeniyle de ilgilidir.

Parlamentoların, özellikle bütçe sürecinde, anayasa ve kanunlarda belirtilen yetkisi ile fiili rolü arasında büyük fark mevcuttur. Yürütme ve yasama arasındaki daha geniş çerçevedeki yönetişim ilişkisi ve parlamento çalışmalarının organizasyonu ile ilgili yapısal faktörler nedeniyle parlamentonun bütçe sürecindeki fonksiyonu (Santiso;2005:18) anlamlı bir sonuç doğurmamaktadır. Bu nedenle parlamentoların çoğunun, bütçe ödenekleri üzerinde yönlendirici bir rol üstlenemediği ileri sürülmektedir. Parlamentonun bütçe sürecindeki etkinliğinin sınırları, eğer hükümet ile parlamento ayrı siyasi yapıda ise daha geniş ve belirgin olabilmektedir. Örneğin ABD'de Kongresinin bütçeyi istediği belirlemesi, ödenekleri kesmesi, eklemeler yapması gibi. Eğer hükümet ile parlamento çoğunluğu aynı partiden ise hükümetin sunduğu bütçe tasarısının mecliste değiştirilmesi çok olağan değildir, örneğin Fransa, İngiltere ve Türkiye'de olduğu gibi. Bu ülkelerde bütçenin parlamento tarafından onanması hükümete güvenoyu verilmesi anlamına geldiği (Emil;2010) için, iktidar partisi milletvekillerinin, ödenekleri değiştirmeden kabul etme eğilimi çok güçlüdür. 2009 yılında parlamentoların bütçe üzerinde değişiklik yapma etkinliğini ölçmek üzere, 30 ülkeyi kapsayan bir endeks[3] çalışmasına göre; 88,9 puan ile ABD Kongresi bütçe üzerinde en fazla etkinliğe sahip parlamento çıkmıştır. ABD Kongresini İsveç ve Macaristan Parlamentoları izlemiştir. Endeks çalışmasının son üç sırada ise sırasıyla İrlanda (16,7), Fransa (18,1) ve Yunanistan (19,4) yer almaktadır. 2009 tarihi itibarıyla bu çalışmada, TBMM 36,1 ile ispanya, Polonya ve Finlandiya gibi bütçe üzerinde orta düzeyde etkinliğe sahip parlamentolar kategorisinde (Wehner;2009:100) gösterilmiştir.

[3] Joachim Wehner (2009) tarafından yapılan bu çalışmada; bütçe tasarısını geri gönderme, parlamentoda bütçe görüşmelerine ayrılan zaman, komisyon sistemi, parlamentoların anayasalardan ve kanunlardan kaynaklanan bütçe üzerindeki değişiklik yapma yetkisi, bütçede değişiklik yapma yetkisinin esnekliği, araştırma ve analiz kapasitesi gibi kriterler kullanılarak endeksleme yapılmıştır.

Hükümetlerin bütçe tasarıları üzerinde yaptıkları değerlendirme ve aldıkları kararlara göre parlamentolar iki temel noktada farklılaşmaktadır. Birincisi, yasama organları hükümetin bütçe tasarısına ilişkin inceleme sistemini nasıl organize ederler? İkincisi, yasama organları bütçeyi ne ölçüde değiştirebilir veya değiştirir? Bu ayrım ülkelerin yönetim sistemine göre şekillenmekte (Tarschys;2008:261) ve yönetim şeklinin başkanlık veya parlamenter sistem olmasına bağlı olarak parlamentonun konumu belirlenmektedir. Başkanlık sisteminin olduğu ülkelerde yasama güçlü bir role sahip iken Westminster tipi parlamenter sistemlerde yürütme organı daha baskındır (Posner and Park; 2007:2). Başkanlık sitemine dayanan ve keskin güçler ayrılığı sisteminin bulunduğu ülkelerde, ABD'de olduğu gibi, yasama politika oluşturma ve bütçeleme sürecinde etkin bir role sahiptir. Örneğin belirli harcamalara yönelik kullanım koşulları getirebilme veya ödenek tertiplerinde ekleme çıkarma yapabilme yetkisi nedeniyle ABD Kongresinin bütçe sürecinde aktif bir rolü vardır. Ancak Westminster tipi parlamenter sistemde ise yürütmenin siyasi sorumlularının/bakanların parlamento üyelerinden olmasından dolayı, yasama organı siyasal olarak hükümeti desteklemek zorunda kalmaktadır (Posner and Park; 2007:4). Özellikle Westminster tipi parlamenter sistemde parlamentonun, İngiltere Parlamentosunda olduğu gibi, ödeneklerin belirlenmesinde veya değiştirilmesinde fiilen hiçbir etkisi bulunmamaktadır (Tarschys;2008:261). Bunun ilk nedeni olarak Westminster tipi parlamenter sistemde, bütçe sürecinde, kamu harcamaları belirlendikten sonra ödenekleri onaylaması gösterilmektedir (Yılmaz ve Biçer;2014:162). Ayrıca, Westminster tipi parlamenter sistemde, harcama kalemlerinin daha çok yürütme organı tarafından öneriliyor olması, parlamento tarafından yeni harcama kalemleri önerilememesi de bu kapsamda değerlendirilebilir (Fölscher; 2006:5-6). Bunun yanında, parlamentoların bütçe görüşme ve onay sürecine ayırdıkları süre konusu da, parlamentonun denetim ve gözetim fonksiyonunun niteliğini etkileyen unsurlar arasında yer almaktadır. Örneğin Westminster tipi parlamentolarda bütçe görüşme süreleri bir ay ile dört ay arasında değişirken (Posner ve Park, 2007:2) keskin bir güçler ayrılığına dayanan başkanlık sisteminin bulunduğu ABD Kongresinde bu süre bütün bir yılı kapsamaktadır (Tarschys;2008:262).

Siyasi parti sistemi, yasamanın etkinliğinin derecesini belirlemede diğer temel rolü üstlenmektedir. Güçlü grup kaynaşması olan iki partili sistem, genellikle yasamanın etkinliğini hafifleten bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun temel nedeni, parlamento gündeminin partilerin tam organize olması nedeniyle parlamento dışında belirlenmesi ve partinin görüşü doğrultusunda parlamenterlerin oy kullanma eğilimine sahip olması gösterilmektedir (Schick;2002:23). Bu sistemde uzaklaşma ve müzakere yöntemlerine en az başvurulurken yasamanın karşı çıkma olasılığı da düşük bir oranda kalmaktadır. Zayıf iki partili veya daha

fazla partili sistemlerde, bütçeleme ve politika oluşturma sürecinde yasamanın rolü etkinleşmektedir. Zira, bu sistemde yasamanın desteğine ihtiyaç olduğundan uzlaşma ve müzakere yöntemleri ön plana çıkmaktadır (Posner and Park; 2007:4).

Parlamentoların maliye politikası sürecindeki denetim ve gözetim fonksiyonunun niteliğini etkileyen diğer bir unsur da parlamentoların komisyon yapısı ile bütçe görüşme süreleridir. Parlamentolar, iş yükünün yanında bütçenin hem oluşturulmasıyla hem de kontrolüyle ilgili teknik hususların artması nedeniyle bütçe sonuçlarının denetiminde üç farklı modelde örgütlenmişlerdir. Bu modellerden birincisi kamu kaynağını kullanan bütün kurum ve kuruluşların denetiminden sorumlu müstakil bir komisyonun bulunduğu Anglo-Sakson modelidir. İkinci parlamenter denetim yöntemi ise kamu sektörünün tümünün denetim raporlarının görüşüldüğü ve Kıta Avrupası'nda sıkça görülen maliye komisyonlarıdır. Üçüncü yöntem ise denetim raporlarını görüşmek üzere bütçe işlerinin görüşüldüğü komisyonda bir alt komisyon kurulması şeklindedir.

Dünya uygulamalarına baktığımızda parlamentoların; bütçe görüşme ve onayı için, bu alandan sorumlu tek bir bütçe komisyonu veya maliye komisyonu, yıllık hesaplar/kesinhesap için ise kamu hesapları komisyonu (Boesch;2008:97) olmak üzere iki farklı komisyon şeklinde siyasal örgütlenmesini yaptıkları görülmektedir. Bu şekilde örgütlenen parlamentoların, parlamentoya sunulan raporları daha etkili bir şekilde değerlendirdiği görülmektedir. Denetçilerin raporlarını inceleyen ve kendilerine aktarılan gözlemlere yanıt vermek üzere bakanları veya üst düzey memurları toplantılarına davet etme yetkisine sahip, uzmanlaşmış bir kamu hesapları komisyonu bulunan ülkeler, Parlamentoya sunulan denetim raporlarını en iyi şekilde değerlendirme kapasitesine sahip ülkeler (Tarschys;2008:262) olarak kabul edilmektedir.

3.4.2. Dünyada Parlamentoların Maliye Politikası Sürecindeki Fonksiyonunun Etkinleştirilmesinde/Geliştirilmesinde Öne Çıkan Uygulamalar

Temsili demokraside kamu kaynaklarının yönlendirilmesinde/önceliklendirilmesinde ve denetiminde, yukarda belirtilen nedenlerle parlamentoların rolünün ve etkinliğinin akamete uğraması beraberinde, parlamentoların güçlendirilmesine yönelik arayışları da gündeme getirmiştir. Bunlardan birincisi, kamu mali yönetimi alanında gerçekleştirilen reformlardır. İkincisi, 1990'dan sonra birçok Orta Avrupa ülkesinde rejim değişiklikleri sonucu Batı tipi demokratik sistemlere geçilmesidir. Bu gelişmeler, yasama organlarının önem kazanması ve reform sürecinde şeffaflığın ön plana çıkması sonucunu doğurmuştur. Hesap verebilirlik, hükümet politikalarının izlenmenin ve denetlenmesinin yegâne yolu haline gelmiştir. Son olarak, hesap verebilirliğin sağlanması ve kamu kaynaklarını stratejik önceliklere göre

kullanmanın önem kazanması, bütçeleme sürecinde reformları zorunlu kılmıştır. Özellikle "yukarıdan- aşağıya" bütçeleme sistemiyle birlikte birçok ülkede uygulanmasına başlanan "orta vadeli harcama" sistemi yasama organlarını değişime ve bütçe sürecindeki rollerini güçlendirmeye zorlamıştır (Posner and Park; 2007:6-7).

Bu gelişmeler sonucu, parlamentoların ödeneklerin ayrıntıda onaylanması şeklindeki geleneksel rolü yanında, mali çerçevenin ve hedeflerin değerlendirilmesi ile onaylanması safhasına katılımı önemli hale gelmiştir. Yukarıdan-aşağıya bütçeleme ve birçok ülkede uygulanmasına başlanan orta vadeli harcama sistemi ile birlikte şekillenen yeni bütçe sistematiğinde, harcamacı kuruluşlara daha fazla yetki verilmiş, harcamacı kuruluşların aktivitelerinden dolayı yasama organına karşı hesap verebilirliği güçlendirilmiştir (Posner and Park; 2007:22).

Dünya uygulamalarına bakıldığında, başta maliye politikası olmak üzere genel olarak kamu politikalarının oluşturulma ve bunların değerlendirilme süreçlerinde parlamentoların etkinleştirilmesine yönelik reformları iki noktada toplayabiliriz. Birincisi, maliye politikası hedeflerinin belirlenmesinde ve hükümetlerin performansının değerlendirilmesinde yasamaya yeni rol verilmesidir. İkincisi ise geleneksel olarak yasamanın yürütmeyi denetim rolünün güçlendirilmesidir. Bu kapsamda öne çıkan kurumsal yapı ve mekanizmalardan bazıları aşağıda belirtilmiştir:

a) Parlamentonun maliye politikası hedeflerinin belirlenmesinde ve yürütme organının performansının değerlendirilmesinde etkinliğinin güçlendirilmesi: 1990'lardan sonra dünyada gelişen orta vadeli harcama sistemine dayanan yeni kamu mali yönetimi anlayışında, parlamentonun maliye politikası hedeflerinin belirlenmesinde ve hükümetlerin performansının değerlendirilmesindeki etkinliği önem kazanmıştır. Parlamento, stratejik planlamaya dayanan yeni kamu mali yönetim sisteminde, artık kendisine gerçek anlamda bir stratejik yönlendirme yetkisi kazandıracak daha net, eksiksiz ve güvenilir bilgi edinebilmektedir. Örneğin Fransa'da Parlamento bütçe programları üzerinde stratejik yönlendirme yetkisi tanıyan kanuni düzenlemeler ile bütçe ödeneklerin yıl içerisindeki hareketlerinin, öncelikle parlamentonun ilgili komisyonlarına bilgi verilmesi (Mordacq;2008:135) öngörülmüştür. Bu sistemde parlamentodaki bütçe görüşmelerindeki vurgu, bütçe ödeneklerindeki niceliksel değişimlerin değerlendirilmesi yerine, kamu politikalarına yönelmektedir. Böylece bütçeyi parlamentolar, temel kamu politikalarına göre tartışarak onaylamaktadır. Görüşmeler kamu politikaları ve gerçekleştirilecek stratejilere odaklanmıştır (Mordacq;2008:141).

Parlamentonun teknik bilgi kapasitesinin artırılmasına yönelik olarak parlamento idari teşkilatı içinde teknik analiz yapacak bir idari birim kurulmaktadır. Bu idari birim, hem iktidar hem muhalefet milletvekillerine hizmet vermek, bütçeyi milletvekilleri için teknik anlamda anlaşılabilir hale getirmek, bütçeyle ilgili milletvekillerinden gelen soruları yanıtlamak, bütçenin makro büyüklükleriyle ilgili verilen tahminler ile bütçe politikalarını analiz etmek ile görevli olmaktadır. Parlamento bütçe ofisi şeklinde teşkilatlanan ve yürütme organından bağımsız uzmanlık birimine ilk örnek kamu maliyesini gözetim görevi verilen, ABD Kongre Bütçe Ofisidir. ABD'de Kongre Bütçe Ofisinden önce kurulmuş olan Hollanda Merkezi Planlama Ofisi, mali gözetim fonksiyonunu sonra kazanmıştır (Kopits; 2011:2). Bu ülkelerin yanında, Finlandiya, Belçika, Hollanda, İtalya, Portekiz, Polonya, Birleşik Krallık, Meksika, Güney Kore ve Kana'da da parlamento bütçe ofisleri bulunmaktadır (Anderson;2008:59-60)

Parlamentonun maliye politikası hedeflerinin belirlenmesinde ve yürütme organının performansının değerlendirilmesinde etkinliği güçlendiren ve sürdürülebilir kılan bir gelişme de katılımcı bütçeleme için parlamentonun bir yönetişim platformuna dönüştürülmesidir. Bu yönetişim, kişilerin çıkarları ve istekleri ile bütçenin gözetim, uygulama, onay ve hazırlanma aşamalarını yürüten kurumsal yapıları kapsamaktadır. Bu kapsamda, STK, dernek, sendika ve bağımsız araştırma kurumlarının bilgi ve önerilerinden yararlanılmasına yönelik olarak parlamentodaki süreçlere katılımlarını sağlayacak yöntem ve mekanizmalar kurulmaktadır. (Santiso;2005:5-6).

b) Parlamentonun geleneksel denetim rolünün güçlendirilmesi: Maliye politikasının mali sonuçlarının/kesinhesap denetiminin etkinleştirmesine yönelik mekanizmalar oluşturulması.

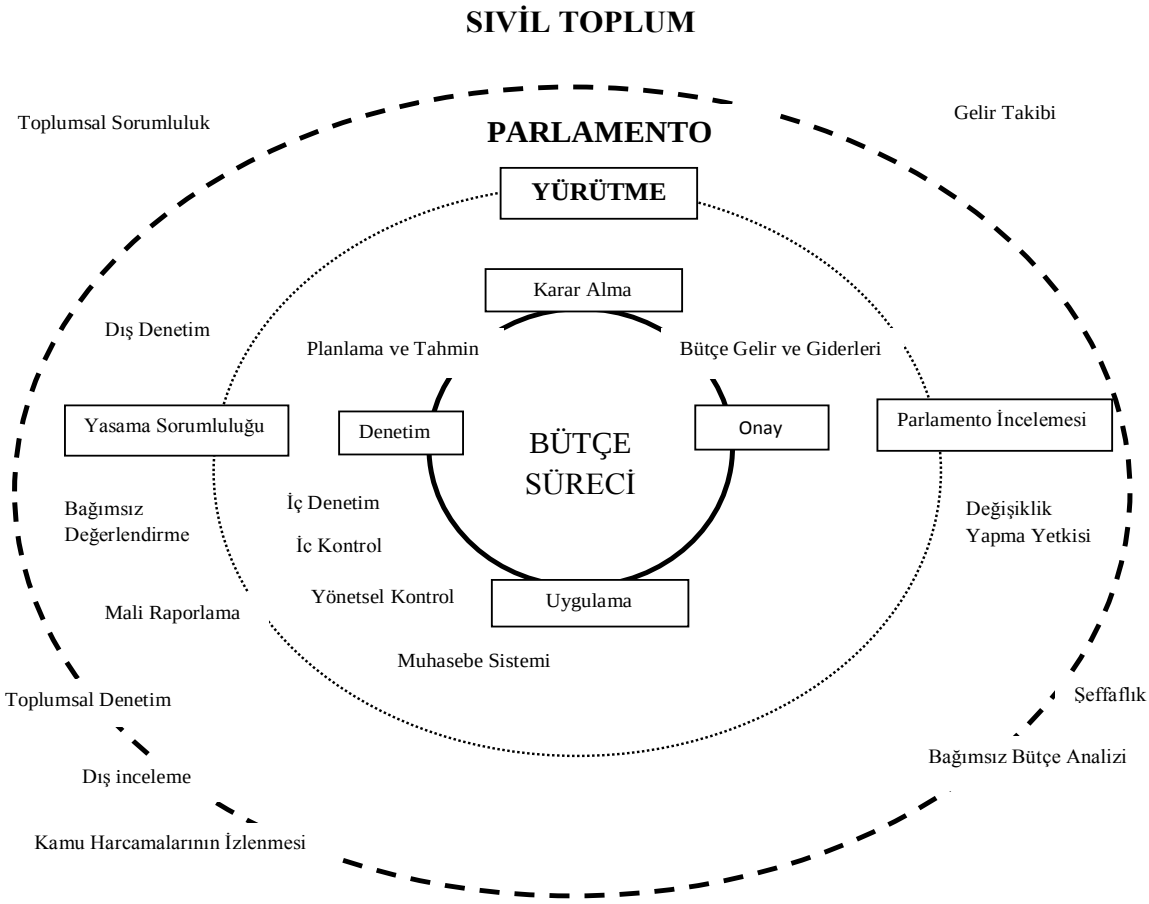
Parlamentonun geleneksel denetim rolünün güçlendirilmesinde öne çıkan uygulama, denetim fonksiyonu için bütçe komisyonları dışında ayrı bir denetim komisyonları kurulması veya mevcut denetim komisyonlarının kurumsal yapısının ve kapasitesinin geliştirilmesidir. Hükümetin mali faaliyetlerine ilişkin parlamentoların gözetimlerini iyileştirmek için kullanabilecekleri araçlardan biri de, bu amaca yönelik uzmanlaşmış daimi komisyondur. Bu komisyon Westminster tipi demokrasilerde, kamu hesapları komisyonu (public account committee-PAC) olarak bilinmektedir. Bu anlamda, parlamentonun "denetim komisyonu" kamu hesapları komisyonudur ve kamuda mali hesap verebilirlikten sorumlu temel kurumdur. Kamu hesapları komisyonuna gerekli bilgi, yasama denetçisi ya da Sayıştay tarafından sağlanmaktadır (Yılmaz ve Biçer;2010a;216). İngiliz Uluslar Topluluğu (The Commonwealth) üyesi ülkelerde yaygın olan "kamu hesapları komisyonları"nı, 1990'lı yıllardan sonra Orta Avrupa ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede kurulduğu görülmektedir.

Bugün gelinen noktada, parlamentonun kamu mali yönetimi üzerindeki etkinliği, yönetişim ve gözetim (oversight) dinamikleri çerçevesinde gelişim göstermektedir. Bu kapsamda parlamentoların temel rolü, gelir tahminleri ile harcama planını içeren bütçe tasarısını (draft ex ante budget) müzakere etmek ve gözden geçirmek ve bütçe uygulama sonuçlarını/kesin hesabı görüşmektedir. Bunların yanında, dünya uygulamalarına baktığımızda, parlamentonun, ön bütçe müzakeresini yapmak (pre-budget debates), orta vadeli bütçe hedeflerini değerlendirmek (the government's medium-term budget strategy), ek bütçeyi onaylamak ve dış denetim raporlarını incelemek görevleri de (Lienert;2010a:2) önem kazanmıştır.

Modern temsili demokraside parlamentonun bütçe sürecindeki yönetişim ve gözetim/oversight fonksiyonu, aşağıda Şekil 4'te gösterilmiştir. Şekil 4'e baktığımızda; parlamentonun bütçe sürecindeki gözetim fonksiyonu iki eksende şekillendiği görülmektedir: Parlamento incelemesi ve yasama sorumluluğu.

- **Parlamento incelemesi,** bütçe gelir ve giderlerinin analizi, değiştirilmesi ve onay şeklinde fiilen parlamento organları tarafından yürütülen çalışmalardır. Bu aşamada öne çıkan temel unsurlar, şeffaflık ve bağımsız bütçe analizidir. Bu döngü içinde parlamentonun geleneksel olarak bütçe aracılığıyla hükümetin aşırı harcama eğilimini sınırlandırması yanında, yürütme organı tarafından belirlenen mali sonuçlar ve kaynak dağılım tercihlerini nitelik ve nicelik yönünden sorgulamasına dair mekanizmalar da yer almaktadır. Yürütmenin belirlediği sonuçlar ve kaynak dağılım tercihlerini, Parlamentonun, nitelik ve nicelik itibarıyla sorgulayabilmesi, daha çok parlamentonun bütçe komisyonlarının etkinliği, idari kapasitesi ile siyaset algısına bağlıdır.

- **Yasama sorumluluğu/yükümlülüğü**, bütçe uygulamalarının denetimidir. Denetim aşamasında parlamentonun etkinliği bağlamında, muhasebe sistemi ve iç kontrolün kurumsallığı ile mali raporlama sisteminin varlığı vazgeçilmez bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak en az bunun kadar önemli bir yapı da bağımsız mali değerlendirme ile dış denetimdir. Parlamentoların söz konusu süreçteki etkinliğini belirleyen temel unsu, denetim komisyonunun işlevselliğidir.



Şekil 4: Parlamentonun Bütçe Sürecindeki Gözetim/Oversight Fonksiyonu

Kaynak: (Yılmaz ve Biçer;2010a:221)

2008 krizinden sonra, gelişmiş demokrasilerde, başta Avrupa Birliği üyesi ülkeler olmak üzere, parlamentonun kamu mali yönetimi üzerindeki yönetişim ve gözetim fonksiyonu önem kazanmıştır. Bu yolla parlamento, bütçenin önceliklendirilmesi ve yönlendirilmesinde, kamuoyunu harekete geçirerek bakanların politikalarını açıklamaları ve gerekçelerini savunmaları için baskı altına alınabilmesini sağlamakta ve politika üretme sürecinde aynı zamanda rasyonelliği arttırmakta ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin güçlendirilmesine yardımcı olmaktadır.

3.4.3. Mali Kural Ülke Uygulamalarında Parlamentoların Rolü

Parlamentonun bütçe sürecindeki yeri ve etkinliği, mali kural/kurala bağlı maliye politikasındaki rolünü de belirlemektedir. Bütçe süreci ile bağlantılı olarak parlamentonun mali kural sürecindeki bu rolü;

- Mali kural uygulamasındaki mali hedeflerin belirlenmesi,

- Mali hedeflere uyumun izlenmesi/gözetimi ve,

- Bu uyumun güvenceye alınması,

şeklinde üç unsurdan oluşmaktadır (Schick;2010:16). Uygulamada parlamentonun mali kural sürecindeki rolü, daha çok mali kural sistemiyle kamu maliyesi ile ilgili süreç, idari yapı ve yükümlülükleri içeren bir idari ve mali çerçeve sunan mali sorumluluk mevzuatında belirlenmektedir.

Parlamentonun mali kural uygulamasına en geniş katılım imkânını, mali sorumluluk kanunları gibi çerçeve mali düzenlemeler sunmaktadır. Uygulamada mali çerçeve sürecine en iyi örnek 1994 yılında Yeni Zelanda'da yürürlüğe giren mali sorumluluk kanunudur. Bu kanun ile amaçlanan temelde her hangi bir rakamsal referans değerler esas alınmaksızın, kamu borç stokunu makul seviyeye indirilmesi olmakla birlikte, kamu mali yönetimine asıl katkısı, maliye politikasının uygulanmasında saydamlığı sağlayan raporlama sistemine ilişkin getirdiği yenilikler olmuştur. 1994'ten yaşanan Asya Krizi (1997) ve sonrasında yaşanan bir dizi mali krizden sonra Güney Afrika, Arjantin, Peru, Brezilya ve Hindistan gibi bazı ülkelerde mali sorumluluk kanunları yürürlüğe girmiştir.

Mali sorumluluk kanunu ile siyasal iktidarın parlamentoya karşı sorumluluğu açıkça belirlenmekte ve hesap verebilirlik çerçevesinde yürütme organının yasama organına karşı sorumluluğunu düzenlemektedir (Schaechter vd.; 2012:24). Bu sorumluluk, siyasal iktidarların hem maliye politikası tasarımı hem de dönem sonundaki mali performansları kapsamında parlamentoya karşı saydam olmalarını zorunlu kılmaktadır. Mali sorumluluk yasaları ile siyasi iktidarların, klasik hesap verme dışında, makro düzeyde kamu mali yönetimi performanslarından dolayı parlamentoya hesap vermesi sağlanmaktadır (Lienert;2010b:6). Bu kanunlar, bağımsız gözetimi ön plana alarak yürütmenin "mali hedeflere" uyum konusunda parlamentoya bilgi vermesini hükme bağlamıştır.

2008 Krizinden sonra gündem gelen ikinci nesil mali kural tasarımında parlamentonun önemi daha iyi anlaşılmıştır. Bu Kriz parlamentolara, mali gözetim (scrutiny) ve denetim fonksiyonunun yapısal olarak reforma tabi tutulması için bir fırsat sunmuştur. Kamu mali yönetiminde saydamlık ve buna bağlı olarak gelişen raporlama sisteminde, 2008 krizi ile birlikte görünür hale gelen yetersizlik ve eksikliklerin giderilmesi amacıyla parlamento gibi yürütme organından bağımsız otoritelere daha fazla rol verilmesi konusunda dünyada giderek gelişen bir eğilim oluşmuştur. Bu kapsamda, parlamentolar bütçe komisyonuna bağlı ya da ayrı bir idari yapı olarak kendi uzmanlık kapasitelerine sahip birimler kurmaya başlamışlardır. Söz konusu parlamento uzmanlık birimlerinin, zamanla yürütme ile parlamento arasındaki

geleneksel ilişkiyi temelden değiştirerek yasamanın bütçe ve maliye politikasındaki rolünü genişletebileceği (Schick;2010:17) ileri sürülmektedir.

Dünya uygulamaları değerlendirildiğinde mali kurallar, genel olarak maliye politikası alanında parlamentonun etkinliğini güçlendirecek ve sürdürülebilir kılacak temel unsurlar ile birlikte ele alınmaktadır. Buna göre mali kurallar, yürütmenin vergi ve harcamaların belirlenmesi noktasında yetkisinin sınırlanmasıyla yürütme ile yasama organları arasında, mali alanda, kuvvetler ayrılığı sistemini güçlendirecek fren-denge mekanizmasının tesis edilmesinde önemli bir mekanizma sunmaktadır. Fren-denge mekanizmasının tesis edilmesinde, sivil toplum kuruluşlarının bütçe süreçlerine katılımının sağlanması, bütçe analizleri yapan parlamento bütçe birimleri kurulması ve komisyonların güçlendirilmesi etkili olmaktadır. Bu çerçevede öne çıkan bazı uygulama ve mekanizmalar aşağıda belirtilmiştir:

- Mali kural sisteminde, kural uygulamasından caymak (escape clause) için parlamentonun onayı gerekmektedir. Örneğin, İsviçre'de 2003 yılından itibaren uygulanmasına başlanan borç freni (debt brake) kuralındaki cayma hükmü parlamentonun yetkisine bırakılmıştır. İsviçre'de kuraldan cayma hükmü, derin durgunluk, doğal afdetler gibi olağanüstü durumlarda parlamentonun iki kamarasında nitelikli çoğunluk (5/3) tarafından onanması şartı ile geçerlilik kazanmaktadır (Wyplosz; 2012:15).

- Mali kural uygulamasında yürütme tarafından sağlanan mali bilgilerin güvenirliğini artırmak, mali tahminleri denetlemek ve izlemek üzere, bazı ülke parlamentolarında, siyasal parti temsilcilerinden oluşan komisyon kurulmaktadır (Agénor ve Yılmaz; 2006:38).

- Mali sorumluluk kanunlarında/mali çerçeve düzenlemelerde mali kuralların siyasal iktidarın harcama, vergileme ve borçlanma yetkisi üzerine getireceği kısıtlamalar ek olarak, vergi veya mali yük öngören kanun tasarılarının hazırlanması, parlamentoda görüşülmesi ve onaylanmasıyla ilgili olarak bütçe hakkını güçlendiren esas ve usuller de belirlenmektedir.

- Özellikle mali sorumluluk kanunlarında, kamu harcamalarını, vergileri, kamu borçlanmalarını, devlet mallarını ilgilendiren, ek mali yükümlülükler öngören ve kamu harcamalarında artış gerektiren kanun tasarılarının parlamentoda asgari belli bir sürede görüşülmesi, bu görüşmeler sırasında mali kanunların ilgili olduğu kesimlerin parlamentoda görüşlerinin dinlenmesi, görüşme süresinin sınırlanamaması ve tasarıların belirli nitelikli bir oy çokluğu ile kabulü gibi (Atılgan;2010:255) usuller düzenlenmektedir.

3.5. TÜRK KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİNE MALİ KURAL YANSIMALARI

Bu bölümde, Türkiye'de temsili demokrasi bağlamında siyasal iktidarın mali alandaki yetkilerinin sınırlanması eğilimi vurgulandıktan sonra, maliye politikasının kurala bağlanmasına yönelik düzenlemeler ve uygulamalar üzerinde durulacaktır.

3.5.1. Türkiye'de Siyasal İktidarın Mali Alandaki Yetkilerinin Sınırlanması Eğilimi

Türkiye'de siyasal iktidarların ekonomik ve siyasi alanda güç ve yetkilerinin sınırlandırılmasına yönelik gelişmelerin, Sened-i İttifak'la (1808) başladığı kabul edilir. Daha sonra, 1839 Tanzimat Fermanı ile iktidarın, tek taraflı olarak vergilendirme yetkisi sınırlandırılmış, 1856 yılında ilan edilen Islahat Fremanı ve 1875 yılında ilan edilen Adalet Fermanı ile vergilendirme alanında belli ilke ve kurallar getirilmiştir. 1. Meşrutiyetle başlayan anayasacılık çerçevesinde, siyasal iktidarın mali alandaki yetkileri sınırlanarak bu yetkilerini temsil organı ile birlikte kullanmaya başlamıştır (Şener;2007). Cumhuriyetin ilanından sonrada anayasalarda siyasal iktidarın ekonomik alandaki yetkilerini sınırlandıran esaslara yer verilmiştir. Özellikle 1961 ve 1982 Anayasalarında siyasal iktidarın, bütçe sürecindeki iradi karar alma yetkisi sınırlandırılarak anayasal esaslara bağlanmıştır. Ancak bu sınırlandırma, parlamenter sistemlerde hükümetin parlamentoya karşı siyasal sorumluluğu ilkesi, hükümetle parlamento çoğunluğu arasında zorunlu bir siyasal özdeşlik yaratmasıyla hükümetin parlamento karşısında siyasal üstünlüğüne (Özbudun;1992:4-5) yol açması nedeniyle etkili bir şekilde işlememiştir.

1990'larda dünyadaki gelişmelere paralel olarak siyasal iktidarın maliye ve para politikası alanındaki iradi karar alma yetkisinin sınırlandırılmasına yönelik düzenlemeler Türkiye'de de gündeme gelmiştir. Maliye politikasının iradi karakterinin sınırlanması noktasında ilk mali kural benzeri uygulamalar, esasında 1994 krizinden önce gündeme gelmiştir. Bu kapsamda mali disiplini ve bütçe birliğinin güçlendirilmesine yönelik olarak bütçeden karşılanamayan harcamaların giderek fon sistemine kaydırılmasını ve bütçe dışı fon sayısındaki artışı önlemek amacıyla fonların her türlü gelirlerinin Merkez Bankasında açılan "Müşterek Fon Hesabına" yatırılması uygulaması, 1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile başlatılmıştır. 1993 yılında ise bütçe dışı 63 adet fon bütçe kapsamına alınmıştır (Yükseler;2010:3). 1994 krizini takip eden dönemde iç borcun sürdürülemez hale gelmesi, politika yapıcılarını mali disiplinin sağlanmasına yönelik önlem almak zorunda bırakmıştır. Ancak siyasal alanda yaşanan istikrarsızlık, maliye politikası alanında öngörülen düzenlemelerin hayata geçirilmesine engel olmuştur. 1994 Krizinden sonra, göz ardı edilen mali disiplin kamu mali yönetiminde 2001 krizinden sonra önem kazanmaya başlamış ve bu dönemde bozulan mali disiplini yeniden sağlamaya yönelik olarak uluslararası finans kuruluşlarının da baskısı ile birçok mali reform hayata geçirilmiştir (Kesik ve

Bayar;2010:53). Mali reformlar ile birlikte, siyasal iktidarın para politikası alanındaki yetkileri ile kamu harcama politikalarını sınırlamaya yönelik mali kural benzeri tedbirler alınmaya çalışılmıştır. Ancak gerçek tanımı ile Türkiye'de yasal ve/veya anayasal boyutlarda mali kural uygulamasına rastlanmamakla birlikte, mali kural adıyla anılmasa da çeşitli maliye politikası kısıtlamaları görülmüştür.

Geniş anlamda, bütçe büyüklüklerine sınırlandırma getiren ya da bütçeleme sürecine yönelik her tip norm, mali kural olarak değerlendirildiğinde, Türkiye'de çok sayıda mali kural uygulamasının bulunduğu (Saygılıoğlu ve Erduran; 2012:38) görülmektedir. Bu kapsamdaki mali kural benzeri uygulamaların, 2000'lerin başında kamu finansmanında yaşanan kronik sorunlar neticesinde birer politika aracı olarak benimsendiği görülmektedir. 2001 krizinden sonra, faiz dışı fazla yaratma, fiyat istikrarı ve enflasyon hedeflemeleri ile mali kural benzeri uygulamalar örtülü olarak benimsenmiştir (Yeldan; 2011: 131) Söz konusu yıllardan sonra, yürürlüğe giren mali kuralların önemli bir kısmının, bütçe borçlanmasına ve harcamalarına yönelik sınırlamalar getirdiği görülmektedir.

Yukarıda genel çerçevesi çizilen siyasal iktidarın mali konulardaki iradi yetkilerinin kurallara bağlanması anlamında Türkiye'de,

- Anayasanın bütçe ile ilgili hükümlerinde,

- 2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da,

- 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda,

- 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda,

yer alan siyasal iktidarın/kamu erki kullananların mali alandaki yetkilerini sınırlamaya yönelik mali kural benzeri bazı düzenlemelerin dikkate alınması gerekmektedir. Ayrıca 1999-2008 yılları arasında yürütülen IMF stand-by anlaşmaları çerçevesinde öngörülen ekonomik tedbirler ekseninde örtük mali kural olarak nitelendirilebilecek bazı kural benzeri uygulamalar gerçekleştirilmiştir.

3.5.2. Maliye Politikasının Kurala Bağlanmasına Yönelik Düzenlemeler

Türkiye'de mali kural benzeri uygulamalar kapsamında Anayasasının ilgili maddeleri incelendiğinde, genel esaslar ve çerçeve nitelikli hükümler yer aldığı, mali kural benzeri kısıtlama ve sayısal hedefler öngörülmediği görülmektedir. Anayasadaki söz konusu ekonomik ve mali hükümlere bakıldığında, bu hükümlerin anayasal iktisat çerçevesinde bir ekonomik

anayasa niteliği taşımadığı görülmektedir. Ancak Anayasanın devlet bütçesi ile ilgili maddeleri maliye politikasının uygulanması noktasında hükümetlerin iradi yönünü sınırlayan hükümler ihtiva etmektedir.

Anayasanın bütçenin hazırlanması ve uygulanmasını düzenleyen 161, 162 ve 163 üncü maddelerinde yürütme ve yasama organlarını sınırlayan kurallar içermektedir. Bu Maddelerde bütçenin kanunla düzenleneceği, bu bütçe kanununda kalkınma planları ile bağlantılı süresi bir yıldan fazla olan iş ve hizmetler veya yatırımlar için özel süre ve usuller konulabileceği ve bütçe kanununun uygulaması hakkında düzenlemeler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı belirtilmiştir. Bütçenin görüşülmesini düzenleyen 162 nci maddesi; bütçenin parlamentodaki görüşülme esas ve usullerini düzenlenmesi yanında, bütçenin komisyon aşamasından sonra TBMM Genel Kuruldaki görüşmelerde bütçe kanunu tasarıları üzerinde, hükümet ve milletvekillerinin gider artırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamayacakları hüküm altına alınmıştır. "Bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları" başlıklı 163 üncü maddesi yürütme organını sınırlayan kurallar içermektedir. Bu Madde ile bütçe kanunuyla belirlenen ödenek miktarının Bakanlar Kurulu kararıyla değiştirilemeyeceği, kanun hükmünde kararname ile Bakanlar Kuruluna bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemeyeceği düzenlenmiştir. Esasında 163 üncü maddede mali kural olarak nitelenebilecek hüküm, carî ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerindeki ve carî yıl bütçesinde yer alan ödeneklerde artış öngören değişiklik tasarılarındaki kamu harcamalarını karşılayabilecek kaynağın gösterilmesi gerektiği yönündeki sınırlamadır.

Anayasa kapsamında yürütme organının vergi konusunda yetkisinin sınırları, tarihsel olarak parlamentoların ilk yetkisi olan ve "Temsilsiz vergi olmaz" ilkesine dayanan Anayasanın 73 üncü maddesinde düzenlenmiştir. 73 üncü maddede, vergi ve benzeri yükümlülüklerin (harç ve benzeri mali yükümlülükler) kanunla konulacağı, değiştirilebileceği veya kaldırılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu Hüküm ile olağan kamu gelirleri yaratma konusunda yetkinin içeriği belirlenmiştir. Parlamento, vergilendirme konusundaki söz konusu anayasal yetkiyi, kanunlar aracılığıyla yürütme organının vergi toplamasına onay verme şeklinde kullanmaktadır. Vergi mükelleflerinin vergi yüklerini doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyebilecek ve Parlamentoda tartışılarak yasalaşması gereken düzenlemelerin, TBMM tarafından, Anayasaya uygun olarak kanunla düzenlenmesi zorunludur. Bu nedenle "verginin kanuniliği" ilkesi gereği, vergi, harç ve benzeri mali yükümlülükler sadece TBMM tarafından kanunla konulur, değiştirilir ve kaldırılır. TBMM, bu üç yetkiden hiçbirini yürütme veya yargı organına devredemez. Ancak Anayasada yer alan bu kuralın, 73 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında ve 167 nci maddesinin ikinci fıkrasında açıkça düzenlenmiş iki istisnası vardır.

Anayasanın 73 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında düzenlenen istisna hükmüne göre, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin istisnaları, muaflıkları ve indirimleri ile bunların oranlarına ilişkin esaslarda kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna tanınmıştır. Bakanlar Kuruluna Anayasanın 73 üncü maddesinde tanınan bu yetkinin hukuksal ve teknik sınırları, Anayasa Mahkemesinin ilk olarak 1963 yılında aldığı ve sonraki yıllarda da tekrar ettiği Kararında; "*…zamanın gereklerine göre sık sık tedbirler alınmasına veya alınan tedbirlerin kaldırılmasına ve yerine göre tekrar konulmasına lüzum görülen hallerde, yasama organının, yapısı bakımından, ağır işlemesi ve günlük olayları izleyerek zamanında tedbirler almasının güçlüğü karşısında esaslı hükümleri tespit ettikten sonra ihtisasa ve idare tekniğine taallûk eden hususların düzenlenmesi için Hükümeti görevlendirmesi de yasama yetkisini kullanmaktan başka bir şey değildir. Şu hale göre; bu durumu yasama yetkisinin yürütme organına bırakıldığı anlamına almak doğru olamaz. …*" şeklinde çizilmiştir (Anayasa Mahkemesi, 18.10.1963 tarihli ve 11534 sayılı Resmî Gazetede, K. 1963/71 ve E. 1963/4.). Ancak Bakanlar Kuruluna verilen söz konusu yetkinin sınırları Anayasada, ayrıntılı bir şekilde belirtilmişti. Ancak maliye politikasının uygulamada çabuk ve esnek tedbirler öngörmesi, yürütme organına vergilendirme alanında da yetki devrini gerekli kılmıştır; "kanunilik" ilkesi eski sertliği içinde geçerliliğini yitirmiştir. Parlamentolar, vergilendirme yetkilerini, başta gümrük vergileri ve dış ticaret ile dolaylı vergilerde önemli ölçüde yürütme organına devretmişlerdir (Çağan;1986:218).

Mali kural olarak değerlendirilebilecek ilk uygulama, Türkiye'de, kamu kesimi faiz dışı fazla (FDF) hedefidir. Bu uygulama IMF ile imzalanan stand-by anlaşmaları çerçevesinde hükümetin uymayı taahhüt ettiği ekonomik ve mali tedbirler arasında yer almaktadır. IMF stand-by anlaşmaları ekseninde 1999-2008 arası yılları kapsayan dönemde, IMF ile çeşitli taraihlerde 17, 18 ve 19'uncu ile sonuncusu 10 Mayıs 2008 tarihinde sona eren 20 nci stand-by ile birlikte 4 Stand-by anlaşması yapılmıştır. 17, 18, 19, 20 nci Stand-By Anlaşmalarında, mali kural olarak nitelenebilecek temel düzenlemeler, konsolide bütçe faiz dışı harcamaları, kamu kesimi faiz dışı fazlası, konsolide kamu sektörü genel dengesi (özelleştirme gelirleri hariç), özelleştirme gelirleri, kamu net borç stoku ve dış borçlanma kuralları olarak sayılabilir. Dünya uygulamalarına baktığımızda, Türkiye'deki bu uygulamalara paralel olarak gelişmekte olan ülkelerden parasal birlik üyesi olmayanların yarısına yakınında uygulanan mali kuralların, IMF programları sonucu gündeme geldiği (Bova;2014:7) görülmektedir. Stand-by anlaşmaları çerçevesinde, 1999-2008 döneminde kronik bütçe açıklarının ve kamu borç stokunun düşürülmesi bakımından uygulanan mali kural benzeri düzenlemelerin ve örtük mali kuralların etkili ve başarılı olduğu söylenebilir. Stand-by anlaşmalarında öngörülen söz konusu mali

şartların, mali kural olarak nitelendirilmemesi, esasında bu kuralların yasal alt yapısının güçlü ve daimi bağlayıcı statüde olmamasından kaynaklanmaktadır.

Mali kural benzeri uygulamalar açısından diğer bir düzenleme ise 2001 yılında Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan değişikliklerdir. Bu değişikliklerin en önemlisi Merkez Bankasının kamu kesimi açıklarını doğrudan finanse etmesinin önlenmesidir. Merkez Bankasına, operasyonel bağımsızlık veren düzenlemeyle Bankanın Hazineyi doğrudan finanse etmesine sınırlama getirilmiş ve hazine ile olan ilişkileri sıkı kurallara bağlanmıştır. Merkez Bankası Kanunu'nda yapılan değişikliğe paralel bir düzenleme, 2002 yılında çıkartılan ve kamu borçlanmasını disiplin altına almaya yönelik temel esasları kapsayan 4749 sayılı Kanun ile yapılmıştır. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesine İlişkin Kanun'un 5 inci maddesi ile;

- Yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar mali yıl içinde net borç kullanımı yapılabileceği, bu borçlanma limitinin değiştirilemeyeceği,

- Ancak bu sınırlama yanında borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limitin yıl içinde en fazla yüzde 5 oranında artırılabilmesi,

- En fazla yüzde 5 oranındaki söz konusu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ancak Hazine Müsteşarlığının görüşü ve ilgili Bakanın teklifi üzerine, ilave yüzde 5 oranında bir tutarın, Bakanlar Kurulu kararı ile artırılabilmesi,

- Borçlanma, garanti ve ikraz limiti şeklinde garanti verilmesine ilişkin kısıtlamalar ve kurallar,

hüküm altına alınmıştır. Ancak 4749 sayılı Kanun'un 5inci maddesindeki en fazla yüzde 5 oranında artırılabilen net borç kullanım miktarı, 01.01.2009 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 17/06/2009 tarih ve 5917 sayılı Kanun ile 5 kat artırılmıştır.

Borçlanma limitiyle ilgili kuralın önemi, söz konusu net borçlanma kuralının bütçe açıklarının finansmanı konusunda önemli bir sınırlandırma getirmesinden, diğer kuralların ise genellikle özellikli durumlar karşısında borç yükünün artmasını kısıtlayacak birer tedbir olarak düşünülmesinden (Saygılıoğlu ve Erduran; 2012:41-42) kaynaklanmaktadır. Kamu net borçlanmasına sınırlama getiren bu düzenleme bir kurallı maliye politikası uygulaması olarak değerlendirilebilir. Özel tertip iç borçlanma senetleriyle bütçeye ödenek konulması suretiyle tahvil ihracının yapılmasının hüküm altına alınması ile bütçe dışından finansman yaratma olanağının önüne geçilmeye çalışılması da borçlanmaya bir limittir. Kamu borç yönetimi seyri hakkında kamuoyuna bilgi verilmesine yönelik olarak her üç ayda bir kamu borç yönetimi

raporlarının hazırlanarak yayımlanması da sayısal olmayan kurallara örnek (Karakurt ve Akdemir:2010:333-334) olarak değerlendirilebilir.

Yerel yönetimler anlamında mali kural benzeri düzenlemeler 2005 yılından sonra yeniden düzenlenen yerel yönetimlerle ilgili kanunlarda yapılmıştır. Bu anlamda, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yerel yönetimlerin mali yönetimlerinin disiplin altına alınmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bunun yanında, belediyelerin dış borçlanmasının esas ve usullerinin belirlenmesine yönelik olarak ilgili kanunlarda, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri, sadece yatırım programlarında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla 4749 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde dış borçlanma yapabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Böylece, yerel yönetimlerin yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı için borçlanma yapabilmesinin sınırlanmasıyla borçlanmaya bir limit getirilmiş (Karakurt ve Akdemir:2010:335) olmaktadır.

Diğer yandan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda mali kural benzeri uygulamaların önemli bir kısmı yer almaktadır. 2006 yılında yürürlüğe giren bu Kanun ile dünyada genel kabul gören ve 1990'lardan sonra gelişen yeni kamu mali yönetimi anlayışı ile ilgili, hesap verebilirlik, mali saydamlık, stratejik planlama, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı, mali istatistiklerin ve faaliyet raporlarının yayımlanması, performans esaslı ve çok yıllı bütçeleme, iç kontrol sistemi ve etkin iç denetim, tahakkuk esaslı muhasebe ile dış denetim gibi temel esaslar çerçevesinde kamu mali yönetiminin kurulması amaçlanmıştır.

Mali disiplinsizliğe neden olacak uygulamaları engellemek amacıyla 5018 sayılı Kanun'da yer alan yapısal önlemlere ek olarak bir takım mali kural benzeri sayısal sınırlamalara da yer verilmiştir. Bunlar:

- 5018 sayılı Kanunun, kamu harcamalarına yönelik kısıtlamalar ve müeyyideler öngören 20, 21, 23, 24, 27, 35 ve 70 inci maddeleriyle; harcama kısıtı, ödenek aktarma kısıtı, yedek ödenek kısıtı, örtülü ödenek kısıtı, ertesi yıla geçen yüklenme kısıtı, bütçe dışı avans kısıtı ve ödenek üstü harcama yapılmasına sınırlama getirilmesidir.

- Bütçelerin uygulanması ile ilgili en önemli kural 5018 sayılı Kanun'un 20 nci maddesindeki ödenek sınırlamasıdır. Bu Maddeye göre, Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar çerçevesinde bütçe ödenekleri, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranları ile finansman programları çerçevesinde kullanılmaktadır. Buna göre, genel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı ve benzeri olağanüstü hallerde, savunma ve güvenlik birimlerinin ödeneklerinin yüzde 15'ine kadar ek harcama

yapılması mümkün olmakta, cari yılda kullanılmayan ödenekler ise yılsonunda iptal edilmektedir.

- Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine, gelir azaltıcı veya gider artırıcı düzenlemelerin, en az üç yıllık bir dönem için, mali yükünü, orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde hesaplayarak ilgili tasarılara ekleme yükümlülüğü 5018 sayılı Kanun'un 14 üncü maddeside öngörülmüştür. Bunun yanında söz konsu madde de, sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilmesi, ayrıca bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (Kalkınma Bakanlığı) veya Hazine Müsteşarlığının görüşleri eklenmesi öngörülmüştür.

- 5018 sayılı Kanun'un 16 ncı maddesi çerçevesinde, OVP ile uyumlu olmak üzere, OVMP'nin, hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarıyla birlikte gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerini içermesi öngörülmüştür. Bu anlamda OVMP'nin en önemli işlevlerinden birisi, kamu kurumlarının ödenek teklif tavanlarının belirlenmesidir. 5018 sayılı Kanun'un 17 nci maddesine göre, orta vadeli program ve orta vadeli mali planda belirlenen temel büyüklükler ve ilkeler yanında gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında, kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planlar çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları dikkate alınacaktır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere, bu hüküm ile merkezi yönetime kapsamındaki kamu kurumlarının ödenek tekliflerine ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyinde bir üst limit getirilmesi amaçlanmıştır.

Yukarıda bahsedilen mali kural benzeri düzenlemeler yanında Türkiye'nin gündemine ilk defa 2009 Eylül ayında açıklanan orta vadeli program ile "mali kural" kavramı girmiştir. Daha sonra, TBMM Başkanlığına 26 Mayıs 2010 tarihinde sunulan "Mali Kural Kanunu Tasarısı" yoluyla da mali kural yasamanın gündemine girmiştir. Esasında, Mali Kural Kanunu Tasarısı'nın gündeme gelmesinde, hükümetin maliye politikasında yanlış yapmasının önüne geçilmesinde, IMF ile yapılan stand-by düzenlemesinin son bulması sonrasında, kurumsal olarak kimin sorumlu olacağının saptanması (TEPAV, Emil-Yılmaz;2008:44) ve bu sayede uluslararası finans piyasalarına güven verilmesi endişesi belirleyici olmuştur.

3.5.3. 2010 Yılında Hazırlanan Mali Kural Kanun Tasarısı

Türkiye'de mali kural ile ilgili resmi taahhüt, 2010-2012 dönemini kapsayan ve Resmî Gazetede 16 Eylül 2009 tarihinde yayımlanan Orta Vadeli Program'da belirtilmiştir. Söz konusu OVP'de mali kural uygulamasına, 2010 yılında mali kuralla ilgili kurumsal ve yasal alt yapının tamamlanarak 2011 yılından itibaren geçileceği resmen açıklanmıştır. Bu kapsamda 26

Mayıs 2010 tarihinde maliye politikasının kurala bağlanmasına yönelik ilk kanun tasarısı önerisi 23 üncü Yasama Döneminde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan "Mali Kural Kanun Tasarısı" olmuştur. Bu kanun tasarısı Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilmiş, ancak yasama döneminin 2011 yılında yapılan Milletvekili Genel Seçimleri ile sona ermesi nedeniyle kadük olmuştur.

26.05.2010 tarihli ve (1/891) Esas Numaralı Kanun Tasarısı'nın genel gerekçesinde Türkiye'nin mali kural uygulamasına geçmesinin nedenleri şu şekilde sıralanmıştır:

- Maliye politikasına uzun vadeli öngörülebilirlik getirmek,

- Ekonomide istikrar ve güveni güçlendirmek,

- Kamu borçlanma maliyetini azaltmak amacıyla artan kredibiliteyle beraber risk priminin düşmesini sağlamak,

- Mevduat ve kredi vadelerinin uzamasını sağlamak amacıyla ekonomi politikalarına uzun vadeli perspektifler getirmek,

- Özel sektörün daha uzun vadeli ve daha düşük maliyetli kaynaklara ulaşmasını sağlamak için kamunun uzun vadede finansman ihtiyacını netleştirmek,

- Mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirmek (Varlı;2010:283).

Mali Kural Kanunu Tasarısı ile iki makroekonomik büyüklüğün hedeflenmesi vasıtasıyla mali disiplinin sağlanması öngörülmektedir. Bunlardan ilki, uzun vadede yüzde 1 oranındaki kamu açığı/GSYH oranı; ikincisi ise yüzde 5 oranında bir büyüme düzeyidir. Tasarı ile bu hedeflere ulaşacak şekilde kamu açıklarının kontrol altına alınması amaçlanmaktadır.

Mali Kural Kanunu Tasarısına yönelik temel eleştiri kapsam ve tahminlerin doğruluğu üzerine odaklanmıştır. Tasarının gerekcesinde genel yönetimin esas alınmasının, kapsayıcılık ve saydamlık açısından son derece doğru olduğu değerlendirilmektedir. Ancak Tasarıda genel yönetim açığının orta-uzun vadede yüzde 1 olarak hedeflenmesi, bu hedefin gerçekleştirilmesinin zor olması nedeniyle inandırıcılık sorununa yol açabileceği ileri sürülmektedir. Dolayısıyla genel yönetim açığının, mali kural uygulamassının başlangıcında daha yüksek belirlenmesi, uygulama sonuçlarınına göre aşamalı bir şekilde düşürülmesi (Turan;2011:48) önerilmektedir. Bunun yanında; mali kuraldan amaçlanan faydaların elde edilebilmesi, büyük ölçüde mali kural formülünde kullanılan GSYH büyüme oranının tahmin performansındaki başarıya dayanmaktadır. Oysa 1979-2012 arasındaki yılları kapsayan dönemde Türkiye ekonomisine ilişkin büyüme tahmin performansı incelendiğinde, söz konsu 34 yıllık dönemin 14 yıllında gerçekleşen büyüme oranının tahmin edilenden daha düşük

gerçekleştiği, kalan 20 yıllık dönemde ise gerçekleşen büyüme oranının tahminden daha yüksek olduğu, 34 yıllık döneme ait tahmin hatalarının standart sapmasının yüzde 4,7 gibi yüksek bir oranda hesaplandığı (Yalvaç;2015:161) belirtilmektedir. Bu nedenle sadece mali kural uygulaması için değil, kamu maliyesinin etkinliğinin sağlanması açısından da, kamu mali yönetiminin, tahmin performansını sürdürülebilir kılacak kapasiteye ve kurumsal yapıya sahip olması gerekmektedir.

Türkiye'de 2001 sonrası mali sisteme yönelik düzenlemeler dikkate alındığında mali kuralın uygulanması için teknik alt yapı açısından gerekli şartlar oluştuğu ileri sürülmektedir. Mali kural ülke uygulamaları değerlendirildiğinde, kamu mali yönetimi alanında yapılan reform sonrasında uygulamaya konulan mali kuralların daha başarılı sonuçlar verdiği (Kesik ve Bayar;2010:59) ileri sürülmektedir. Bunun yanında mali kural alt yapısının kurulmuş olması tek başına mali kurala dayalı maliye politikasının başarılı olması için yeterli değildir. Siyasal iktidarın iş yapma biçimi ve mali yönetimdeki reformların sürdürülebilirliği en temel etken olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'de 2008'den sonra, mali yönetim alanında reformlar sonrası oluşturulan teknik alt yapıya rağmen, maliye politikasının kalitesi anlamında uygulamada yaşanan sapmalar, mali disiplinin sürdürülebilirliği konusunun sürekli gündemde kalmasına neden olmaktadır. Özellikle, IMF programlarında belirlenen hedeflere ulaşmak için bir defaya mahsus gelir ve harcama önlemlerine sık başvurulması, mali uyumun kalitesi ve sürdürülebilirliği konusunda kuşkuları artırmıştır. Genel harcama kesintileri, tahakkuk eden ödemelerin ertelenmesi, vergi ve varlık barışı affından sağlanan gelirler, özelleştirme/İşsizlik Fonu ve TMSF gelirlerinin bütçeye aktarılması, Merkez Bankası ve kamu bankaları karlarından bütçeye aktarım gibi uygulamalar (Yükseler;2010:11) kamu mali yönetimi alanında yapılan reformların kalıcılığı hakkında kuşku yaratmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PARLAMENTONUN MALİYE POLİTİKASI ÜZERİNDEKİ DENETİM VE GÖZETİM FONKSİYONUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ETKİNLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK YAPILANDIRMA ÖNERİSİ

Dünyada parlamentoların yürütme karşısındaki durumu, özellikle siyasi iktidarın parlamentoyu ne ölçüde kuşattığı, bütçe hakkının etkin kullanılmasının ve kamu kaynaklarının siyasi iktidar tarafından kullanılmasının yasama organı tarafından, halk adına denetlenmesi konusu en önemli sorun alanıdır. Türkiye'de kamu mali yönetim sisteminin yıllar içinde zafiyete düşmesi ve bunun ekonomik krizlerin temel nedenlerinden birisi olması, esas olarak bütçe süreçlerinin parlamento tarafından, asil-vekil ilişkisi temelinde, etkili bir şekilde denetlenememesi de bir neden olarak ileri sürülmektedir. Buna karşılık bu denetimin neden etkili bir şekilde işlemediği sorusunun yanıtı ise yasama ile yürütmenin bütçe süreci içindeki göreli konumları ve yürütmenin yasama üzerindeki etkinliği ile açıklanabilecek özellikler taşımaktadır. Bunun dışında, bütçe süreçlerinin karmaşık yapısının yürütme lehine bir enformasyon asimetrisi yaratmasının da parlamentonun bu süreçte zayıf kalmasını destekleyen bir unsur (Emil;2010) olarak dikkate alınması gerekmektedir.

Türkiye'de kamu maliyesinin parlamenter/demokratik denetimi, Anayasa ile verilen "yetki"[4] çerçevesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından yürütülmektedir. TBMM bu denetimi dolaylı ve doğrudan olmak üzere iki biçimde yürütmektedir. Doğrudan denetim, parlamento tarafından parlamenter denetim yolları, bütçe ve kesinhesap kanun tasarıları ile mali nitelikli kanun tasarısı veya tekliflerinin görüşülmesi sırasında yapılan denetimdir. Dolaylı denetim ise parlamentonun Anayasa'nın 160 ıncı maddesi uyarınca Sayıştay aracılığıyla yaptığı denetimdir. Dolayısıyla, bütçe ve kesinhesap kanunu, kamu maliyesinin denetimde yasama organı tarafından kullanılan en temel araçlar olarak Anayasa'da kurumsallaşmıştır.

Bütçenin yasama denetiminin kurumsal yapısını TBMM ve Sayıştay oluşturmaktadır. TBMM'deki kurumsal yapıyı, Plan ve Bütçe Komisyonu ile TBMM Genel Kurulu teşkil

[4] 1982 Anayasasının 7 nci maddesinde yasama erki "yetki" olarak tanımlanmıştır. 8 inci maddesinde ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna verilen yürütme erki "yetki ve görev" olarak öngörülmüştür. Bu ayrımın temel çıkış noktası, kuvvetler ayrılığı prensibidir. Buna göre yasama yetkisi, kurucu unsur olmasından dolayı asli yetkidir. Yürütmenin yetkisi ise yasamanın çizdiği sınırlar çerçevesinde kullanılabilen türev yetki olarak ele alınmaktadır. Bu temel ayrım, yürütmenin parlamener denetiminin kuramsal arkaplanını teşkil etmektedir.

etmektedir. Bu iki aşamanın birincisi olan Komisyonda, bütçe ve kesinhesap kanun tasarıları ilk olarak görüşülmekte, bütçe aracılığıyla birincil düzeyde parlamenter denetim gerçekleştirilmekte ve bu tasarılar nihai olarak TBMM Genel Kurulunda görüşülüp kanunlaşmaktadır. Kurumsal yapının ikinci ayağını ise TBMM adına dolaylı denetimi gerçekleştiren Sayıştay oluşturmaktadır.

1982 Anayasas'ının TBMM'nin görev ve yetkilerinin çerçevesini düzenleyen 87 nci maddesinde diğer yetkilerin yanı sıra, Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek de sayılmıştır. Bu üç temel yetki de kamu maliyesinin kontrolü bakımından önem taşımaktadır. Ülkemizdeki mevcut parlamenter bütçe denetim sistemi, Anayasa'nın 160 ile 164 üncü maddelerinde temellendirilmiştir.

Bu bölümde, 1982 Anayasası'nda çizilen kamu maliyesinin parlamenter denetim ve gözetim fonksiyonu doğrultusunda;

- Türkiye'de maliye politikasının Parlamentonun/TBMM'nin maliye politikasının oluşturulma, onay, gözetim ve denetim sürecindeki mevcut rolü, Yasama Organının bütçe hakkını kullanma kapasitesi ve bu süreçte "bütçe hakkından" doğan yetki ve görevlerini kullanmada ortaya çıkan sorun alanları üzerinde durulmuştur.

- Mevcut sistemden kaynaklanan sorunların çözümüne ve TBMM/Parlamentonun, bütçe hakkından" doğan yetki ve görevlerini etkin kullanmasına yönelik, her temsili demokratik sistemde uygulanabilecek parlamento odaklı modelleme çalışması yapılmıştır.

- Bu kapsamda genel olarak maliye politikasının oluşturulma, onay, gözetim ve denetim süreçleri ile ilgili öncül (ex-ante) ve ardıl (ex-post) olmak üzere bir demokratik kurumsal denetim/izleme mekanizması ortaya konulmaya çalışılmıştır.

4.1. PARLAMENTONUN MALİYE POLİTİKASININ OLUŞTURULMA, ONAY, GÖZETİM VE DENETİM SÜREÇLERİNDEKİ MEVCUT ROLÜ

Türkiye'de maliye politikasının hukuki ve idari çerçevesi, 1982 Anayasası'nda belirlenmiştir. Maliye politikasının bu çerçevesinin temel unsurları; planlama, devletin iktisadî ve sosyal ödevleri, piyasaların denetimi, vergi koyma ve dış ticaretin düzenlenmesi, bütçenin hazırlanması, görüşülmesi, uygulanması ile siyasal denetim (kesinhesap/Yüksek Denetim/Sayıştay) şeklinde kısaca belirtilebilir.

1982 Anayasası'na göre, Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) maliye politikasının oluşturulma, onay, gözetim ve denetim süreçlerini içeren kamu maliyesinin parlamenter denetimdeki mevcut rolü, a) Bütçe Görüşme ve Onay Aşamasında Denetim b) Bütçe

Uygulamalarının Denetimi/Kesinhesap, c) Harcama ve Gelir Kanun Tasarısı/Tekliflerinin Yasalaşma Aşamasında Denetim d) Kamu Borçlanmasının İzlenmesi ve e) Geleneksel Siyasal Denetim Araçları ile Denetim şeklinde beş başlık altında incelenebilir (Çağan;1986:201). Ancak bu bölümde, maliye politikasının oluşturulma, onay, gözetim ve denetim sürecindeki yetkisi, Tezin kapsamı açısından "bütçe" ve "kesin hesap" çerçevesinde ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

4.1.1. Bütçenin Görüşülme, Değerlendirme ve Onay Süreci

Türkiye'de bütçenin hazırlanması, görüşülmesi, değiştirilmesi ve onay sürecinin temel çerçevesi Anayasa'nın 161 ve 162 nci maddelerinde düzenlenmiştir. Bunun yanında TBMM'nin görev ve yetkilerinin genel çerçevesini çizen Anayasa'nın 87 nci maddesinde, TBMM'nin temel görevleri arasında "bütçe ve kesinhesap tasarılarını görüşmek ve kabul etmek" sayılmıştır. Anayasa'nın 87 nci maddesinde; anayasa koyucunun, yürütme organının bütçe hazırlığına verdiği önemi ve ağırlığı ortaya koymak amacıyla diğer kanunlar için "kanun koymak" ifadesi kullanılmasına karşılık bütçe kanunu için "görüşmek ve kabul etmek" deyimleri kullanılmıştır (Çağan;1986:201). Bu şekilde TBMM'de görüşülerek onaylanan bütçe; yetki, izin ve tahminleri kapsayan, farklı ve nevi şahsına münhasır bir yasama sürecinden geçen biçimsel bir kanun şeklinde uygulamaya girmektedir. Bütçenin şekli bir kanun olarak TBMM'de kabul edilmesi, yasama organının, yürütme organını kontrol etmesini sağlayan siyasal bir olgu olarak önem kazanmaktadır.

Anayasa'nın bütçenin görüşülmesi ile ilgili 161, 162, 163 ve 164 üncü maddeleri bir bütün olarak ele alındığında, bir süreç ve kurallar seti karşımıza çıkmaktadır. Bu süreç, kamu mali yönetiminin esaslarının düzenleyen 5018 Kanunu'nda belirtilen merkezi yönetim kapsamındaki kamu kurumlarının yıllık giderlerine izin ve onay veren bütçe kanunu tasarısının, mali yılbaşından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulunca hazırlanarak TBMM'ye sunulması ile başlamaktadır. TBMM'ye sunulan bütçe kanun tasarısı, Anayasa gereği öncelikle 55 günlük bir süre içinde Bütçe Komisyonunda/Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi gerekmektedir. Kalan 20 günlük süre ise TBMM Genel Kuruluna ayrılmıştır.

TBMM, Plan ve Bütçe Komisyonunun çalışmaları ve Genel Kurul toplantıları ile bütçe üzerindeki inceleme, değiştirme ve onaylama yetkisini kullanmaktadır. Bütçenin onaylanmasında Plan ve Bütçe Komisyonunun önemli bir rolü vardır; bütçenin parlamenter kontrolünün büyük bölümü bu aşamada gerçekleşmektedir. Anayasa'nın 162 nci maddesine göre hiçbir kısıtlamaya bağlı olmaksızın Plan ve Bütçe Komisyonu bütçe tasarısını değiştirme yetkisine sahiptir.

TBMM'nin diğer komisyonlarından farklı olarak Plan ve Bütçe Komisyonu Anayasa ile düzenlenmiş tek komisyondur. Anayasası'nın 162 nci maddesi, komisyonun 40 üyeden oluşacağı ve üyeliklerin en az 25'inin iktidar grubu/gruplarına ait olacağını belirtmektedir. Komisyonun kalan 15 üyesi ise siyasi partilerin parlamentodaki milletvekili sayısına göre dağıtılmaktadır. Ancak iktidar grubuna düşen üyelik sayısı partinin TBMM'deki üye sayısına göre 25'ten de fazla olabilir. Diğer yandan iktidarda bir azınlık hükümeti bulunsa dahi 25 üye iktidardaki azınlık partisine ait olacaktır.

Anayasa'ya göre, Plan ve Bütçe Komisyonunun 40 üyesinden en az 25 üyesinin iktidar partisine ait sayılması, özellikle bütçe sonuçlarının denetimini bir formaliteye dönüştürmektedir. Esasında bu düzenlemenin bütçe açısından önemi vardır. İktidara mutlak bir üstünlük sağlayarak hükümete, Bakanlar Kurulu için güven oylaması niteliğini kazanmış olan bütçenin görüşülmesinde önemli bir avantaj sağlanmaktadır. Komisyonun bu üye yapısı, hükümetin bütçe kanunu yanında diğer kanunlar aracılığıyla da ekonomi politikalarını gerçekleştirmesini bir ölçüde kolaylaştırmış olmaktadır. Böylece kanun koyucu, hükümetin çoğunlukta olduğu bir ihtisas komisyonunda, plan ve buna uygun olarak hazırlanan yıllık program ve bütçelerin görüşülerek şekillenmesini ve Komisyonda kabul edilen bütçe dengelerinin daha sonra Genel Kurul aşamasında bozulmamasını önleyecek anayasal bir süreç öngörmüştür. Bu nedenle TBMM üyeleri, bütçe tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi esnasında gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Bütçenin kabulü veya reddi, yürütme organının yasama organı tarafından kontrolü noktasında siyasal bir nitelik arz etmektedir. Meclis aritmetiğine bağlı olan bütçenin onaylanması hükümete güven, onaylanmaması veya reddi ise güvensizliğin bir göstergesidir. Yoksa bütçenin niteliği veya içeriği bu sonuçta etkili olmamaktadır. Nitekim 30.10.1974 tarihde kabuul edilen 1823 sayılı 1974 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun bazı maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle açılan bir iptal davası üzerine Anayasa Mahkemesinin verdiği kararın gerekçesinde; demokratik geleneklerde bütçesi reddedilen hükümetlerin bunu güvensizlik ve çekilme sebebi saydıkları belirtilmektedir (Anayasa Mahkemesi Kararı; E:1974/26, K. 1974/48).

Diğer yandan Anayasa'nın 163 üncü maddesinde, bütçenin kanunlaştıktan sonra değişlik yapılmasına ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Bu maddede:

- ✓ Bütçelerle kamu kurumlarına verilen ödeneklerin harcanabilecek miktarın sınırını gösterdiği,

- ✓ Bakanlar Kurulu kararı ile bu sınırın aşılabileceğine dair bütçelerde düzenleme yapılamayacağı,
- ✓ KHK ile Bakanlar Kuruluna bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemeyeceği,
- ✓ Cari yıl bütçesindeki ödenek artışı öngören kanun tasarıları ile cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikte hükümler içeren kanun tasarı ve tekliflerinde belirtilen harcamaları karşılayabilecek düzeyde mali kaynak gösterilmesinin zorunlu olduğu,

hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme ile TBMM tarafından birinci düzeyde onaylanan bütçe ödeneklerinde değişikliklerin ancak ek bütçe kanunları ile yapılması gerekmekte ve Bakanlar Kuruluna veya bir bakana TBMM'nin onayladığı program (birinci düzey fonksiyonel bazda) seviyesindeki bütçe ödenekleri arasında aktarma yapma yetkisi verilmemektedir. Ancak uygulamada bütçe kanunları ve 5018 sayılı Kanunun "Ödenek aktarmaları"nı düzenleyen 21 inci maddesi ile yürütmeye ödenek aktarma yetkisi verilmektedir.

4.1.2. Maliye Politikasının Uygulama Sürecinde TBMM'nin İzleme/Gözetim Fonksiyonu

TBMM'nin maliye politikasının uygulanması sırasında yaptığı izleme/gözetim faaliyetleri, genel olarak kanun tasarı/tekliflerinin görüşülmesi sırasında, bu düzenlemelerin bütçe gelir ve giderleri üzerindeki etkisinin değerlendirilmesi çerçevesinde yürütülen denetimdir. Bu denetim büyük ölçüde ihtisas komisyonlarının elinde toplanmıştır. Bunların yanında TBMM, Meclis araştırması, doğrudan soru, gensoru, genel görüşme ve Meclis soruşturması şeklinde geleneksel yasama denetim yolları ve bazı kanunlarda düzenlenen özel konularda yapılan izleme/gözetim yapmaktadır. Ayrıca, Sayıştayın, Anayasa gereği, tüm kamu mallarını ve hesaplarını denetlemesi de bu kapsamda değerlendirilebilir. Ancak Sayıştay tarafından yapılan bu denetim faaliyeti sonucu elde ettiği tespit ve öneriler, TBMM tarafından kesinhesap sürecinde denetlendiği için maliye politikalarının izlenmesi/gözetimi olarak değerlendirilmemektedir. Aşağıda TBMM tarafından yürütülen izleme/gözetim faaliyetleri özetlenmiştir:

a) Mali Yük Getiren Kanun Tasarı/Tekliflerinin Yasalaşma Aşamasında Parlamenter Denetim

Kamu harcaması öngören kanun tasarı/tekliflerinin yasalaşma aşamasında denetimin temeli, Anayasa'nın "bütçelerde değişiklik yapabilme esasları" başlıklı 163 üncü maddesi ile 5018 sayılı Kanun'un, gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarılarıyla ilgili 14 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, TBMM'ye sunulan içinde bulunulan yıl ve takip eden yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinin, mali yönden

parlamenter denetimi öngörülmektedir. Söz konusu düzenlemeler ile, kanun tasarısının/teklifinin sonuçlarının daha iyi anlaşılması için, gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarılarının parlamentoda görüşülmesi sürecinde, mali etki hesabının da tasarı/teklif ile birlikte parlamentoya sunulması öngörülmektedir. Ancak bu hükümlerin, özellikle bütçe uygulaması yönünden büyük önem arz etmekle birlikte, fiiliyatta uygulandığını söylemek mümkün değildir.

Anayasanın 163 üncü maddenin son cümlesindeki; "cari yıla veya ileriki yıla ilişkin mali yük getirecek hükümlerin bütçeye eklenebilmesi için bu giderleri karşılayacak kaynakların gösterilmesi zorunluluğu" Türkiye'de mali kural benzeri bir düzenleme olması açısından da önemlidir. Bu hüküm ile yürütme organına, genel anlamda yeni bir harcama planlanmayabilmesi için finansman bulması öngörülmektedir. Parlamentoların etkin bir şekilde izleme/denetim yaptığı süreç, gelir öngören kanun tasarı/tekliflerinin yasalaşma aşamasında piyasaların düzenlemesi işlevine sahip vergi koyma ve kaldırma sürecinde gerçekleşmektedir.

Vergi mükelleflerinin vergi yüklerini doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyebilecek ve parlamentoda tartışılarak yasalaşması gereken düzenlemelerin, Anayasa'nın 73 üncü maddesi gereği TBMM tarafından kanunla düzenlenmesi zorunludur. Bu nedenle verginin kanuniliği ilkesi gereği, TBMM vergi, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin konulmasında, değiştirilmesinde ve kaldırılmasında tek yetkili anayasal organdır. Bu üç yetkiden hiçbirini TBMM, yürütme veya yargı organına devredemez. Ancak Anayasada yer alan bu kuralın, Anayasa'nın 73 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında ve 167 inci maddesinin ikinci fıkrasında açıkça düzenlenmiş iki istisnası vardır. Bu hükümler çerçevesinde, TBMM, başta gümrük vergileri ve dış ticaret olmak üzere vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin istisnala, muaflık ve indirimleriyle bunların oranlarıyla ilgili olarak Bakanlar Kuruluna, kanunda belirtile aşağı ve yukarı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisini, büyük ölçüde devretmiştir.

b) Kamu Borçlanmasının İzlenmesi

Olağan kamu kaynakları yaratılmasında birincil kaynak olan vergileme yetkisinin kullanımı dışında, siyasal iktidarlar, vergi dışındaki finansman kaynaklarından elde edilen gelirleri de harcama yetkisine sahip olmaktadır. Siyasal iktidarlar tarafından kullanılan vergi dışı finansman kaynakları borçlanma ve para basma yöntemleridir. Türkiye'de Anayasa'da vergilerin kanuna dayanması zorunluluğu hükme bağlanmasına rağmen, kamu borçlarının kanuniliği ile ilgili bir hüküm yer almamaktadır. Kamu borçları bir yönüyle kamu geliri özelliği gösterirken, borçlanılan para vadesinde geri ödenirken de kamu harcaması özelliği taşımaktadır. Kamu harcamalarını karşılamada kamu gelirlerinin yetersiz kalması (bütçe açığı) ve borçlanma politikasının, para politikasının bir unsuru olarak kullanılması, borçlanma yetkisinin önem kazanmasına neden olmuştur (Çağan;1986:214).

TBMM, kamu borçlanması üzerindeki yetkisini her yıl bütçe kanunları ile yürütme organına devretmektedir. Bütçe kanunlarının "Denge" başlıklı 3 üncü maddesinde;

- ✓ Bütçe kanununun "Gider" başlıklı 1 inci maddesinde belirtilen ödenekler toplamı ile
- ✓ "Gelir ve finansman" başlıklı 2 nci maddesinde yer alan gelirler,

toplamı arasındaki farkın net borçlanma ile karşılanmasına yönelik temel yetkiye dayanarak yürütme organı, iç ve dış borçlanması ile bunlarla ilgili her türlü iş ve işlemleri kamu finansmanı ve borç yönetiminin düzenlenmesi hakkındaki 4749 sayılı Kanun çerçevesinde yürütmektedir.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 5 inci maddesinde -mali disiplini sağlayabilmek açısından- net borç kullanımı başlangıç ödenekleri ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark ile sınırlandırılmıştır. Bu miktar, söz konusu Kanunun yayım tarihinde, ancak yüzde 5 artırılabilmekte, zorunlu hallerde ise ilave olarak yüzde 5'lik bir artışa daha gidilebilmekteydi. Ancak 4749 sayılı Kanun'un 5 inci maddesindeki en fazla yüzde 5 oranında artırılabilen net borç kullanım miktarı, 17/06/2009 tarihinde kabul edilen 5917 sayılı Kanun ile 01.01.2009 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 5 kat artırılarak bütçe kanunlarında öngörülen miktarın yüzde 25'ne kadar, TBMM'nin onayı aranmaksızın, ilave borçlanma imkanı getirilmiştir.

Kamu borç yönetiminin parlamento adına denetimini yapmak, 6085 sayılı Sayıştay Kanun'una göre Sayıştayın görev kapsamında yer almaktadır. Sayıştay, kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, Hazine garantileri, yurt dışından alınan hibelerin kullanımı, borç geri ödemeleri, borç verilmesi, hibe verilmesi, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer her türlü hususları; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile AB fonları dahil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer finansman kaynaklarının ve fonların kullanımını denetlemektedir. Ayrıca, 4749 sayılı Kanun gereği kamu borç yönetiminin izlenmesi ile ilgili olarak TBMM'ye rapor sunulmakta ve ilgili bakan Plan ve Bütçe Komisyonuna kamu borç yönetimi hakkında bilgi sunmaktadır. Buna göre kamu borç yönetimi hakkında:

- ➢ Plân ve Bütçe Komisyonuna havale edilmek üzere, ilgili bütçe yılı içinde sağlanan iç ve dış finansman imkânları, dış borcun devri, risk hesabı, sağlanan Hazine garantileri, alınan ve verilen hibeler, dış borcun ikrazı ve dış borcun tahsisine ilişkin bilgiler yanında, finans piyasalarına ve borç yönetimine ilişkin analizlerin yer aldığı ve üçer aylık dönemler itibariyle hazırlanan Kamu Borç Yönetimi Raporu TBMM Başkanlığına sunulmaktadır.

- Ayrıca, kamu borçlanmasından sorumlu bakanın, yılda bir defadan az olmamak üzere, Plân ve Bütçe Komisyonunu özel gündemle yapılacak toplantıda bilgilendirmesi hükme bağlanmıştır.

c) Geleneksel Siyasal Denetim Araçları İle Yasama Denetimi

Sayıştay aracılığı olmaksızın Yasama organı, bütçe uygulamasını ve bütçe dışı kamu maliyesi uygulamalarını kendi geleneksel olağan denetim araçları ile kontrol edebilmektedir. Anayasanın 98 inci maddesi, bu araçları soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması olarak düzenlemiştir. Bununla birlikte anayasada öngörülen güvenoyu yoluyla da hükümetin doğrudan denetleneceği öngörülmektedir. Bu araçlarla; maliye politikasının uygulanması sırasında, milletvekilleri ödeneklerin kullanımı, harcamaların çıktılarının sorgulanması, harcamaların sonuçlarının ve etkisinin sorgulanması konularında yürütmeye sorular yönelterek uygulama sırasında hükümeti denetleyebilirler.

d) Talep Halinde Sayıştay Tarafından TBMM Adına Yapılan Denetim

TBMM'nin, bütçenin uygulanması aşamasında özel bir yöntem ile gerçekleştirilen denetimlerinden birisi de, anayasal bir kuruluş olan Sayıştayın yardımı ile yapılmaktadır. Sayıştay, gerek bütçe uygulaması esnasında gerekse bütçe dönemi bittikten sonra hazırladığı raporlarla TBMM'nin denetim işlevini dolaylı olarak yerine getirmesine yardımcı olmaktadır. İlk defa, 7.8.2003 tarihli ve 4963 sayılı Kanun ile mülga 832 sayılı Sayıştay Kanun'una eklenen ek 12 nci madde ile Meclis-Sayıştay ilişkileri konusuna yeni bir boyut kazandırılmış ve TBMM'nin yıl içinde kamu politikalarının izlenmesi anlamında denetim yapabilmesinin önü açılmıştır. Daha sonra bu hüküm, 2010 tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 45 inci maddesinde tekrar edilmiştir. 45 inci madde gereğince, Sayıştay denetimine tabi olup olmadığına bakılmaksızın, TBMM komisyonlarının alacağı kararlar doğrultusunda, TBMM Başkanlığının aracılığıyla Sayıştay, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri denetlenebilme imkanına da sahiptir.

Bu hüküm kapsamında ilk rapor, Sayıştay Başkanlığınca hazırlanarak 18.03.2004 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulan ve aynı tarihte TBMM Başkanlığınca Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilen Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet kapsamında yaptırılan enerji projelerini konu alan ve Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşme konusu olan "Enerji Raporu"dur. Bu rapor, 30.3.2006 tarihinde Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmüştür. Ancak 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 2010 tarihinden sonra Sayıştay, bu kapsamda bir raporu TBMM'ye sunmamıştır.

e) TBMM'nin Diğer Mali Gözetin Faaliyetleri

Yürütülen kamu politikaları hakkında TBMM'ye bilgi sunulması ile ilgili diğer uygulamalar aşağıda belirtilmiştir:

- Merkez Bankasının faaliyetleri ile para politikası hakkında TBMM'ye bilgi sunması: 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun 42 nci maddesinde 2001 yılında yapılan değişiklik ile Bankanın, Plan ve Bütçe Komisyonunu yılda iki defa bilgilendirmesi hükme bağlanmıştır.

- 19.10.2005 tarihinde kabul edilen 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 97 nci maddesinde Plân ve Bütçe Komisyonuna, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun faaliyetleri ile ilgili olarak yılda bir defa bilgi verilmesi düzenlenmiştir.

- 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun "Fonun hesap ve harcamalarının denetimi" başlıklı 124 üncü maddesinde, TMSF'nin, faaliyetleri hakkında Plan ve Bütçe Komisyonunu yılda bir defa bilgilendirmesine ilişkin hüküm yer almaktadır.

- Spor müsabakalarına dayalı sabit ihtimalli ve müşterek bahis oyunlarının özel hukuk tüzel kişilerine yaptırılması hakkındaki 5738 sayılı Kanun'un 31 inci maddesi, Söz konusu Kanunun uygulama sonuçlarına ilişkin olarak idare tarafından, yılda bir defa Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirileceği hüküm altına almıştır.

- 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nun 33 üncü maddesi, altı aylık dönemler halinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonuna ve Plan ve Bütçe Komisyonuna; Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı tarafından, belirlenen hedeflerin gerçekleşmesine yönelik alınan ve plânlanan tedbirleri, elde edilen sonuçları ve diğer kamu idarelerinden yapılan önerileri ve sonuçlarını içeren bir raporu, sözlü ve yazılı olarak sunulmasını öngörmektedir.

Son olarak Sayıştayın faaliyetleri ile ilgili olarak yılda en az iki defa, 6085 sayılı Kanunun 21 inci maddesine göre, Sayıştay Başkanının, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu ve gerektiğinde diğer ilgili komisyonları bilgilendirmesini öngörülmektedir. Ancak bu kural işlerlik kazanmamıştır.

Bilgilendirme toplantılarının düzenlenmesine ilişkin hükümlerin birçoğu ilgili kanunun Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmeleri esnasında kanuna eklenmiştir. Buradan da anlaşılmaktadır ki, komisyon, bilgilendirme toplantıları sayesinde kamu ekonomisi hakkında daha iyi bilgilenme, görüştüğü işlerle ilgili daha sağlıklı kararlar verebilme ve kamu ekonomisini bütüncül bir yaklaşımla ele alabilme konusunda irade göstermiştir. Ancak

uygulamada söz konusu bilgilendirme toplantıları, bir nevi yasak savma şeklinde, muhalefetin görüşlerini açıkladıkları bir ortama dönüşmüştür. Bunun yanında, söz konusu izleme faaliyetleri bütçe ve kesinhesap süreci ile bağlantı kurulmasını sağlamaktan uzak bir yasama denetimi olarak işlev görmektedir.

4.1.3. Bütçe Sonuçlarının Parlamenter Denetimi /Kesinhesap Süreci

Anayasa gereği bütçe kanununu onama yetkisine haiz olan TBMM, bu kanunun uygulanma sonuçlarını denetleme yetkisine de, doğal olarak sahiptir. Bu denetim yetkisi, Anayasa'nın 164 üncü maddesinde düzenlenen bütçenin denetlenmesi, gelirlerin toplanmasının ve harcamaların yapılmasının bütçe kanunu ile verilen izin ve yetkinin kapsamına uygun olup olmadığının incelenmesidir. Böylece, gerçekleşmiş, kesinleşmiş bütçe rakamlarını ayrı bir kanun halinde parlamento tarafından görüşülerek kabul edilmesiyle Yasama Organı bütçenin onayı sırasında verdiği ön izne uygunluğunu ibra etmiş olmaktadır. Kesinhesap kanunu tasarılarını kabul etmek suretiyle TBMM, bütçenin uygulama sonuçları üzerindeki bu denetimini gerçekleştirmektedir. Bütçe sonuçlarının yasama denetimi, TBMM adına Sayıştay tarafından yüksek denetimi düzenleyen Anayasa'nın 160 ıncı maddesine göre yerine getirilmektedir. TBMM adına yapılan bu denetimi Sayıştay, Anayasa ve kanunlarla belirlenen denetim kapsamındaki kamu kurumlarının gelir ve giderleri ile mallarını denetlemek ve denetim sonuçlarını TBMM'ye raporlamak şeklinde gerçekleştirmektedir.

Kesinhesap kanunu tasarıları kanunda daha kısa bir süre öngörülmemiş ise, Anayasa'nın 164 üncü maddesine göre TBMM'ye, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak en geç yedi ay sonra sunulmak durumundadır. Bu süre 5018 sayılı Kanun'da "haziran ayı" olarak belirlenmiştir. Merkezi yönetim kesinhesap kanunu tasarıları, 5018 sayılı Kanunun 42 nci ve 43 üncü maddelerine göre merkezi yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığınca hazırlanmaktadır.

Merkezi yönetim kesinhesap kanunu tasarılarının sunulmasından itibaren Sayıştay, genel uygunluk bildirimini 75 gün içinde TBMM'ye sunmak zorundadır. Sayıştay, "Genel Uygunluk Bildirimi" ve ekinde, o yılın bütçe uygulaması sonucu harcamalarla ve gelirlerle ilgili ayrıntılı verileri içeren ve tahminler ile gerçekleşmeler arasında oluşan sapmaları gösteren "Bütçe Uygulama Sonuçları Raporu"nu 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca hazırlayarak TBMM'ye sunmaktadır. Sayıştay, genel uygunluk bildirimiyle parlamento adına, siyasi sorumlu olan bakanların yetkilerini, bütçe kanununda taahhüt ettiği şekilde kullanıp kullanmadığını değerlendirmektedir. Sayıştay tarafından hazırlanan söz konusu genel uygunluk bildirimi parlamenter bütçe denetiminde kullanılan en önemli hukuki araçlardan biri olmaktadır.

Kesinhesap kanunu ile ilgili aslında iki temel belge mevcuttur. Bunlardan birincisi, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve bütçenin tamamını kapsayan kesinhesap kanunu tasarıları; diğeri ise bütçe kapsamında yer elan her bir kamu idaresi için ayrı ayrı hazırlanan kesinhesap kanunu tasarılarıdır. Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurulda, her bir kamu kurumunun kesinhesap tasarılarıyla bütçe tasarıları ile birlikte; merkezi yönetim kesinhesap kanunu tasarısı ise merkazi bütçe kanunu tasarısı ile birlikte görüşülmektedir. Kesinhesap kanunları TBMM Genel Kurulunda kabul edilmesi ile kanunlaşmakta ve böylece, kesinhesabın ilgili olduğu yıl bütçesi parlamento tarafından aklanmış olmaktadır.

Kesinhesap kanunu tasarılarının görüşmelerinde genel uygunluk bildirimi esas alınmaktadır. 5018 sayılı Kanun'un 43 üncü maddesi; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak genel uygunluk bildiriminin hazırlanacağını belirtmektedir. Dolayısıyla kesinhesap kanunu tasarılarının değerlendirilmesinde, faaliyet raporlarının önemli rol oynaması beklenmektedir. Bunun yanında, merkezi yönetim kesinhesap kanunu tasarısı ile merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısıyla birlikte, merkezi yönetim kapsamındaki her bir kamu idaresinin, idare faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu da görüşülmektedir.

Son olarak merkezi yönetim dışında kalan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KIT) denetimi ise "Kamu iktisadi teşebbüsleri" başlıklı Anayasanın 165 inci maddesi doğrultusunda yürütülmektedir. TBMM tarafından iktisadi devlet teşekküllerinin denetlenmesi esası, ilk defa 1961 Anayasası ile öngörülmüştür. 1961 Anayasası, silahlı kuvvetlerin elindeki malların denetiminin, gizliliği nedeniyle ayrı bir kanun ile düzenlenmesini ve ayrıca, ayrı bir ihtisas komisyonu aracılığı ile KİT'lerin TBMM tarafından denetlenmesi öngörülmüştür. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndaki sistemi benimsemiştir.

4.2. PARLAMENTONUN BÜTÇE HAKKINDAN DOĞAN YETKİSİNİN NİTELİĞİNİ ETKİLEYEN UNSURLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Normatif olarak bakıldığında Anayasa'da ve kanunlarda; TBMM'nin maliye politikasının oluşturulma, onay, gözetim ve denetim süreçlerinde, hükümeti geniş bir şekilde kontrol etme etkinliğine ve olanağına sahip olduğu görülmektedir. Ancak Anayasa'yla Parlamentoya bütçe konusunda verilen geniş ve biçimsel yetkiler, parlamenter kontrolün niteliğini ve etkinliğini göstermemektedir. Uygulamada, TBMM'nin maliye politikasının oluşturulma, onay, uygulama ve denetim aşamasında karşılaştığı bazı kısıtlamalar ve kapasite sorunlarından kaynaklanan nedenlerle mali alanda, yasama ile yürütme arasında denge ve denetlemenin tesis edilememesinden dolayı kamu maliyesinin parlamenter/demokratik denetimi etkisiz kalmaktadır. Bu durum; bütçenin ex ante (onay aşaması) ve ex post (uygulama

sonrası) gözetim ve denetimi daha çok yasama ve komisyonların kapasite sorunları ile de ilgili bir etkinlik tartışmasını gündeme getirmektedir.

Bütçe görüşme ve onay aşamalarının Anayasa'daki sürecinin yetersizliği yanında, TBMM'nin denetim ve gözetim işlevinin etkisizliği algısı; yıl içi gözetim ve denetim araç ve mekanizmalarının bulunmaması, vergi koyma/kaldırmada yetkisinin işlevsizleşmesi, borçlanmanın büyük ölçüde yasama denetimi dışında kalması, komisyonların gerek bütçe gerekse denetim konusundan idari ve uzmanlık kapasitesi yetersizliği, ayrı denetim komisyonunun olmaması ile iktidar-muhalefet ilişkisinden kaynaklandığı ileri sürülmektedir (Emil 2010; Çağan 1986; OECD/SIGMA 2010; Cilavdaroğlu ve Ekici 2013; TEPAV- Emil-Yılmaz 2012; TBMM 2008; TBMM 2009; Bakırcı 2016).

4.2.1. Maliye Politikasının Makro Çerçevesinin Oluşturulmasında Parlamentonun Konumu

Türkiye'de maliye politikasının makro çerçevesi, birisi Anayasa gereği uzun vadeli hazırlanan "kalkınma planı", diğeri 5018 sayılı Kanu'na göre yıllık olarak güncellenen ve üç yıl için hazırlanan orta vadeli programdan (OVP) ve bu programa dayanarak hazırlanan orta vadeli mali plandan (OVMP) oluşmaktadır. Uzun vadeli hazırlanan ve TBMM tarafından onaylanan kalkınma planı, genel ekonomik, sosyal ve yönetsel hedefler ile tahminleri içermektedir. Kalkınma planlarının TBMM'deki görüşülme ve onay süreci ile yürürlüğe girmesinden sonra bütünlüğünün korunmasına ilişkin esaslar kalkınma planlarının yürürlüğe konması ve bütünlüğünün korunması hakkındaki 3067 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. Bu Kanun ile;

- Kalkınma planının görüşüleceği komisyonun Plan ve Bütçe Komisyonu olduğunu,
- TBMM komisyonlarının kanun tasarısı/tekliflerini ve bunların görüşülmesi sırasında verilen değişiklik önergelerinin, kalkınma planına uygunluk bakımından inceleyeceklerini ve uygun bulmadıklarını reddeceklerini,
- Komisyonlarda kalkınma planına aykırı olduğu hükümetçe öne sürülen önergelerin kabulünün ise komisyonun salt çoğunluğu ile olabileceğini,

hükme bağlamıştır. Ancak uygulamada bu hükümlere uyulmadığı görülmektedir. Kanun tasarısının/tekliflerinin söz konusu 3067 sayılı Kanu'na aykırılık iddiası, genellikle muhalefet partileri tarafından dile getirilmekte ve çoğu kez siyasal bir değerlendirme olarak algılanarak iktidar partisi çoğunluğu tarafından dikkate alınmadığı ileri sürülmektedir.

Çok yıllı bütçeleme sistemini öngören OVP Bakanlar Kurulunca ve OVMP Yüksek Planlama Kurulunca kabul edilerek yayınlanmaktadır. 5018 sayılı Kanun'da öngörüldüğü şekliyle OVP'den beklenen, gelecek üç yıllık döneme yön verecek şekilde, makro politikaların, hedef ve ilkeler ile gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklüklerin planlar ve ülkenin genel ekonomik koşulları çerçevesinde ortaya konulmasıdır. Diğer Bir ifadeyle esas olarak OVP, bütçe ve takip eden iki yıla ait tahminlerin hazırlanması sırasında esas alınacak ilkeleri, stratejik öncelikleri ve temel ekonomik hedefleri içeren bir metin niteliğindedir. Ayrıca OVP'den hükümetin, kamu kaynakların tahsis edileceği öncelikli sektörlerin neler olacağı konusundaki tercihlerini göstermesi beklenmektedir. Bu anlamda, bütçenin beyni olarak görülmelidir (TEPAV, Emil-Yılmaz;2012:16). OVMP ile hedef açık ve borçlanma durumunun belirtilmesi yanında, mali politikaların, programın koyduğu çerçevede gelecek üç yıla ilişkin olarak kamu gelir ve gider tahminleri ile birlikte açıklanması hedeflenmektedir. Temel olarak OVMP, gerekli kaynakların ilgili kuruluşlara tahsis edilmesi suretiyle OVP'de konulan hedeflerin ve önceliklerin hayata geçirilmesine imkân vermektedir. Dolayısıyla OVMP, OVP'ye (yani bütçenin beynine) kan veren bir özellik taşımaktadır (TEPAV, Emil-Yılmaz;2012:16-17). OVP ve OVMP, bütçenin üç yıllık plan-program ilişkisi ile kaynak-harcama dengesini göstermesi açısından önemli mali belgelerdir.

Gelecek yıllardaki bütçe tasarılarını şekillendiren ve yürütme organı için bağlayıcı olan harcama sınırlarını belirleyen orta vadeli bütçe hedeflerinin parlamento tarafından değerlendirimesi, yasamanın bütçe hazırlık sürecindeki gücünün ve etkinliğinin bileşenlerinden birisini teşkil etmektedir. Orta vadeli bütçe hedeflerinin yasama organı tarafından değerlendirilmesinin önemi, genellikle politika önceliklerini, makroekonomik tahminleri ve harcama, gelir, borç düzeyi ve vergi yükü gibi bütçenin ana kalemlerini içermesinden (Cilavdaroğlu ve Ekici;2013:62) kaynaklanmaktadır. Türkiye'de söz konusu orta vadeli bütçe hedefleri OVP ve OVMP çerçevesinde oluşturulmaktadır. Ancak Türkiye'de söz konusu orta vadeli bütçe hedeflerini içeren OVP'nin oluşturulma sürecinde TBMM'nin bir rolü olmadığı gibi, bu dokümanların TBMM'de görüşülmesi veya onayına yönelik bir düzenleme de bulunmamaktadır. Maliye politikasının makro çerçevesinin belirlenme sürecinde TBMM'nin rolü, yalnızca kalkınma planının onaylanması ile sınırlıdır. Bunun yanında, TBMM'nin söz konusu kalkınma planlarının uygulama sonuçlarının değerlendirebilmesine yönelik prosedürel veya araçsal bir mekanizma da bulunmamaktadır. Ayrıca, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunun yürütme tarafından hazırlanan bu belgeleri inceleme ve analiz etme kapasitesi de yeterli düzeyde değildir. Parlamento, bu kurumsal kapasite nedeniyle sonuçta, kalkınma

planlarını etkili bir şekilde denetleyememekte ve dolayısıyla orta vadeli mali çerçeveye müdahale edememektedir (Cilavdaroğlu ve Ekici;2013:63).

Maliye politikasının bütçe odaklı makro çerçevesi olan OVP ve OVMP'nin 5018 Kanun'un ilk yürürlüğe girdiği 2006 yılındaki yayımlanma takvimi, OVP için "Mayıs sonuna kadar" OVMP için ise "Haziran ayının 15'ine kadar" olarak belirlenmişti. Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık açısından bütçenin hazırlık süresine ait dönemin geniş tutulması, 5018 sayılı Kanun'un getirdiği en önemli yenilikler arasında sayılmaktadır. Böylece, hem ekim ayındaki bütçe görüşmelerinden önce TBMM'nin ve dolayısıyla milletvekillerinin bütçe hazırlıkları ve politika öncelikleri konusunda ön bilgi sahibi olması, hem de kamuoyunun bütçenin nasıl hazırlandığı ve önceliklerin neler olduğu konusunda bilgilenmesi ve bunları tartışması amaçlanmıştı (TEPAV, Emil-Yılmaz;2012:17). Ancak, uygulamada OVP ve OVMP'nin yayınlanmasındaki sürelere hükümetler tarafından uyulmamış ve 2006'dan 2011 yılına kadar her yıl gecikmeli olarak yayımlanmıştır. Bu süreler 26.9.2011 tarihinde kabul edilen 659 sayılı KHK ile, OVP için "en geç eylül ayının ilk haftası sonuna kadar" ve OVMP için "en geç eylül ayının on beşine kadar" şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklikler ile söz konusu belgelerin kamuoyunun bilgisine sunulma ve tartışılma süresi ile OVMP ile diğer belgeler arasında olması gereken zaman farkı kaldırılmıştır. 5018 sayılı Kanun'da hem OVMP hem de OVP için belirlenen yayınlanma tarihlerinin birbirinden farklı olarak öngörülmesi, önce yayınlanan OVP'ye göre, gelecek üç yılın toplam gelir ve gider tahminleri yanında, hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarının tespit edildiği OVMP'ın hazırlanmasına zaman tanımak içindir. Belgelerin yayımlanma tarihleri arasında bir zaman farkı gözeterek birbirini izlemesi, planlama mantığı gereği, bir sonraki belgenin bir öncekine göre hazırlanması zorunluluğundan kaynaklanmaktadır (Konukman;2015:42-44).

OVP ve OVMP'nin yayımlanma tarihlerinde yapılan değişiklikler ile harcamacı kuruluşlara bütçe ve performans programı tekliflerini hazırlamaları amacıyla öngörülen bir aylık süre ile bu kuruluşların üç yıllık bütçe tekliflerinin Maliye Bakanlığı ile görüşülmesi için ayrılması gereken iki buçuk aylık süre olmak üzere, toplam üç buçuk aylık hazırlık ve görüşme süresi, söz konusu yasal mevzuatta yapılan değişiklikler nedeniyle beş güne sığdırılmaktadır. Bunun yanında OVP ve OVMP'nin yayınlanma tarihlerinin bu şekilde bütçenin TBMM'ye sunulmasına yakın bir tarihe alınması, pratikte zaten mümkün olamayan parlamentonun plan-program-bütçe bağlantısını teoride de kuramaması sonucunu doğurmakta, bütçe hakkı açısından, bu belgelerin bütçenin ekim ayında TBMM'ye sunulması ile ilgili anayasal sınıra doğru yaklaştırılmasının, ciddi bir sınırlama anlamına geldiği açıktır (TEPAV, Emil-Yılmaz;2012:17).

4.2.2. Bütçenin Yasama Sürecinin Etkinliğinin Niteliği ve Bu Niteliği Etkileyen Unsurlar

Anayasa ve 5018 sayılı Kanun'a göre, Maliye Bakanlığınca hazırlanarak Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye, mali yılbaşı başlangıcından (1 Ocak) en geç 75 gün önce sunulan Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı, ilk olarak Plan Bütçe Komisyonunda ardından da Genel Kurulda görüşülerek son şeklini almaktadır. Anayasa gereği Cumhurbaşkanınca geri gönderilemeyen bütçe kanunu, onaylanarak yasalaşmaktadır. Parlamentoda 17 ekim tarihinde başlayan bütçe görüşme süreci, fiiliyatta kasım ayının ilk haftasında Plan ve Bütçe Komisyonunda Maliye Bakanının sunuşu ile başlamaktadır. Komisyonda, genelde 25-30 günde değerlendirilerek son şekli verilen merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı, TBMM Genel Kurulunda 10-15 gün arasında görüşülerek kanunlaşmaktadır. Görüldüğü gibi parlamentonun, Anayasa çerçevesinde kendisine verilen 75 günlük sürenin tamamını kullanmayarak bütçe tasarısını komisyon ve genel kurul dahil, 35-45 gün içinde görüşerek onayladığı görülmektedir. Kısaca, gelecek üç yılı kapsayan bir kamu mali yönetim planı olan bütçe kararının alınma süresi, toplamda iki ayı dahi bulmamaktadır.

Bütçe görüşme sürecindeki 75 günlük sınırlı sürenin verimli ve etkili bir şeklide kullanılamamasının en temel nedeni olarak genel olarak Westminister tipi parlamenter sistemde olan iktidar-muhalefet ilişkisi ve iktidar algısından kaynaklı olarak özellikle iktidar partisi/partilerinden olan milletvekillerinin denetim yapmaktan imtina etmesi ile Plan ve Bütçe Komisyonunun iktidar ağırlıklı üye yapısı gösterilebilir. Bunun yanında bütçenin onay aşamasında karşılaşılan diğer önemli kısıtlar şu şekilde sıralanabilir (Emil 2010):

- 5018 sayılı Kanun'la TBMM'ye sunulan belge sayısında artış olmakla beraber bu belgelerin kolay anlaşılabilir, okuyucu dostu olmamalarından dolayı, bütçe görüşme sürecine ışık tutarak milletvekilleri için yönlendirici olamaması.

- Bütçe hazırlık süreci öne çekilmekle beraber, OVP ve OVMP'nin zamanında yayınlanmaması, Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri ile kamuoyunun, hükümetlerin politika öncelikleri konusunda yeterli değerlendirmeyi yapacak zamanı bulamamaları.

- TBMM Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşme gündeminin, Anayasa'da tanımlanan 55 günlük süre yerine genelde 25-30 güne sıkıştırılması ve aynı anda merkezi yönetim kapsamındaki tüm kamu kuruluşları bütçelerinin görüşülmesi nedeniyle sağlıklı bir değerlendirme yapma ortamının oluşturulamaması.

- TBMM Plan Bütçe Komisyonu üyelerine, bağımsız uzmanlık desteği ve bilgi sunma kapasitesinin yetersiz olması, üyelerin bu açığı, sınırlı bir sürede, ya tanıdıkları bürokratlardan ya da kendi danışmanları aracılığı ile kapatmaya çalışmaları, fiiliyatta

yaklaşık 4000-5000 sayfayı bulan bütçe dokümanları ve 2017 yılında 208'e ulaşmış bulunan denetim kapsamındaki kamu kurumu bütçesinin ve aynı zamanda bu kuruluşların kesinhesaplarının analizi için yeterli olmaması.

Yukarıda sayılan sınırlılıklardan dolayı, TBMM'nin bütçe tasarısı üzerinde, anayasal olarak her türlü değişiklik yapma hakkına sahip olmasına rağmen TBMM bu yetkisini, etkin bir şekilde kullanamamaktadır. Örneğin, Türkiye'de bütçe dışı faaliyetlerin yaygın ve koalisyon hükümetlerinin olduğu 1991-1999 arası dönemde, artış yönlü olmak üzere, bütçe tasarısında yapılan ortalama değişim oranı, (Koalisyon hükümetlerinin popülist uygulamaları ile Plan ve Bütçe Komisyonunda iktidar partilerinin Anayasadan kaynaklanan sayısal üstünlüğü de bu eğilim de dikkate alınmalıdır.) yüzde 5,5'dir. IMF destekli ekonomik istikrar programlarının uygulandığı ve kamu mali yönetimi alanında yapısal nitelikli reformların yapıldığı 2000-2005 arası dönemde, ortalama artış oranı yüzde 0,13 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2006-2010 döneminde ise uygulanan IMF destekli yapısal uyum programı niteliğindeki ekonomik programın da etkisiyle bütçe tasarısı üzerinde ortalama artış oranı, yüzde 1'in altında kalmıştır (Yılmaz ve Biçer;2010a:210-2012). Bütçe tasarısı üzerindeki azalış yönlü ortalama değişim oranı günümüzde de devam etmektedir. Örneğin, bu oran 2012 yılında yüzde 0,01 oranında gerçekleşmiştir. Sonraki yıllarda, Plan ve Bütçe Komisyonun bütçe tasarısı üzerinde yaptığı ortalama değişiklik oranları, 2012 yılındaki oranın da altında gerçekleşmiştir.

TBMM'nin bütçe hakkından doğan bütçe onay yetkisini etkisiz kılan diğer bir neden ise bütçe değerlendirme ve TBMM'nin bütçe üzerindeki etkinliğinin ödeneklerin azaltılması ya da artırılmasından ibaret görülerek kamu politikasının değerlendirilmesi, yani kamu kaynağının etkin ve verimli kullanılması üzerine odaklanılmamasıdır. Oysa parlamentonun bütçeye müdahalesi, hükümetin politikaları ile tahminleri üzerine yoğunlaşması gerekmektedir. Bunun yanında, bütçe değerlendirme ve analizlerinin yatırım ödenekleri üzerinde olması gerekir. Bu gereklilik, başta bina ve personel, iletişim, ısınma ve benzer genel idare giderleri olan cari harcamalar ile sosyal yardımlar veya borçlar için yapılan ödemeleri kapsayan transfer harcamaları üzerinde parlamentonun ödenek tutarları üzerinde herhangi bir tasarrufta bulunamamasından kaynaklanmaktadır. Çünkü bütçe ödeneklerinin büyük bir bölümü, önceden kanunlaşan düzenlemelere ya da devamlılık gösteren hizmetler için daha önce yapılan taahhütlere dayanmaktadır. Diğer yandan hükümetin gelecek yılki bütçe ile ilgili niyet ve hedeflerinin, TBMM'nin gündemine, anayasal olarak yürürlüğe girme tarihinden, sadece iki buçuk ay gibi kısa sürede, ilk defa doğrudan komisyon gündemine gelmesi, bütçe görüşmelerinin "bütçe dışında her şeyin görüşüldüğü" bir platforma dönüştürmektedir.

Demokrasinin ve demokratik meşruiyetin sağlanmasında, ekonomik gelişmişlik düzeyi, toplumun eğitim düzeyi, toplumsal zenginliğin düzenli bir şekilde artması gibi temel şartların yanında, siyasal sistemin etkin işlemesi ile karar alma süreçlerine demokratik katılım yollarının varlığı da önemlidir. Bu anlamda 1990 yıllarda gündeme gelen "yönetişim", demokrasinin kalitesinin geliştirilmesinde, karar alma süreçlerinin demokratikleştirilmesinde, başat bir kavram olarak önem kazanmıştır. İlk olarak yönetişim, parlamento üstünlüğü, güçlü bakanlar kuruluna daynan hükümeti sistemi ve seçimler yoluyla sağlanan siyasi sorumluluk sistemine dayanan klâsik Westminster modelinde katılımcılığı ifade etmek amacıyla kullanılmıştır.

Vatandaşların siyasi partiler ve milletvekilleri üzerinde bütçe hakkını etkin kullanımı konusunda baskı oluşturamaması, TBMM'nin bütçe hakkını kullanabilme kapasitesinin düşüklüğünün önemli nedenlerinden birisini oluşturmaktadır. Bu yönde vatandaşların baskısının zayıflığının en temel nedeni ise parti içi demokrasi eksikliği, milletvekili seçim sistemi ile periyodik seçimlere dayanan klasik siyasal katılım anlayışı dışında katılımcı demokrasi kültürünün gelişmemesi ile ilişkili (Bayraktar;2007:482) olduğu ileri sürülmektedir. Dünyada 1990'lı yıllardan sonra, gelişmiş Batı demokrasilerinde STK'ların, genel olarak her düzeydeki karar alma süreçlerine katılımının sağlamaya yönelik yol ve yöntemler önem kazanmıştır. STK katılımından beklenen, bu yaklaşımda, sadece sorunların ne olduğunun saptanması değil, sorunların nasıl çözüleceğine dair uzmanlık bilgi ve deneyiminin de aktarılması şeklinde anlam kazanmıştır.

TBMM'de STK'ların yasama sürecine katılımı, bugüne kadarki uygulama biçimi ile sorunlu bir alan olmuştur. Şöyle ki; İçtüzük'te STK'ların katılımı ile ilgili bir düzenleme olmadığı için komisyon başkanlarının komisyona davet edilecek STK'lar konusunda tek yetkili konumuna gelmiştir. Bu anlamda, STK'ların komisyonlara davet edilmesi, komisyon başkanlarının sübjektif iradesinde yürüyen bir usul olmuştur. Bu eksende uygulamada, komisyon başkanları, genellikle tanıdıkları, kendi siyasi görüşüne yakın hissettikleri sınırlı sayıdaki STK temsilcisini, açık bir yasal dayanağı olmamasına rağmen, toplantılara davet ettikleri görülmektedir. Komisyona davet edilen STK'lar ise komisyonların genellikle belirli bir zaman baskısı altında çalışma zorunluluğu nedeniyle, tam anlamıyla katılım sağlayamamaktadırlar (OECD/SIGMA;2010:13).

4.2.3. Maliye Politikasının Uygulama Sürecinde TBMM'nin İzleme/Gözetim Kapasitesinin Boyutu

Parlamentoların bütçe sürecinin uygulama aşamasındaki denetim ve değerlendirmelerinin bütçe hakkı açısından birkaç önemli boyutu bulunmaktadır. Bunlar:

- Hükümetin sunduğu yasa tasarılarının mali boyutunun parlamentonun bütçe hakkı ile nasıl ilişkilendirileceği, yani onay aşamasında verilen harcama yetkisinin uygulamada hükümetler tarafından parlamentoya sunulan yasalarla aşılıp aşılmadığı,

- Bütçe uygulama sonuçlarının başta verilen harcama yetkisinin aşılıp aşılmadığı konusunda yeterli bilgi verip vermediği (Bütçe dışı işlemler ve mali saydamlık sorunu),

- Bütçede ödeneklerin yıl içinde yetersiz kaldığı durumlarda ek bütçe için parlamentodan yetki alınıp alınmadığı,

- Kaynakların yerinde kullanılıp kullanılmadığı konusunda hükümetin performansının gözlemlenmesi,

şeklinde belirtilebilir (Emil;2010).

Parlamentonun bütçe denetimine dair işlevi, bütçe kanun tasarısının incelenmesiyle, değiştirilmesiyle ve oylanmasıyla sınırlandırılacak bir yetki kullanımından ibaret değildir. Bütçe uygulama sonuçlarının da parlamento tarafından etkili bir şeklide denetlenmesini gerekli kılmaktadır Ancak bütçe uygulamasının denetimi, bir gerçekliği ifade etmesine karşın, bir tahminden ibaret olan bütçe görüşmeleri sırasındaki denetimden daha zayıf kalmıştır. Oysa işin realitesi uygulamanın daha güçlü ve etkin denetlenmesini gerektirmektedir. Çünkü asıl olan uygulamanın denetimidir. Böylece bütçe kanunu ile hükümete verilen harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin yasal çerçevede kullanılıp kullanılmadığı, parlamento taarfından denetlenebilmektedir.

Türk kamu mali yönetim sisteminde bütçenin görüşülme/onay aşaması ile kesinhesap aşaması hem anayasalarda hem de diğer yasalarda kurallara ve süreçlere bağlanmış olmasına rağmen, bütçe uygulamalarının izlenmesine yönelik bir sistem öngörülmemiştir. TBMM'nin ve Plan ve Bütçe Komisyonunun bütçe uygulamasının izlenmesinde rollerinin prosedürel ve kurumsal yapısının iyi bir şekilde tanımlanmış olmasından dolayı, yasamanın en zayıf oldukları alan maliye politikası uygulamalarını izleme fonksiyonudur. Bu durum, uygulama sonrası bütçe denetiminin de yetersiz yapılmasına yol açacak sonuçlar doğurmaktadır. Ayrıca, hükümetin bütçe süreci dışında aldığı mali yükümlülükler öngören politika kararlarından dolayı, bir sonraki yılın bütçesinin onay aşaması da, içinde bulunulan yılın bütçe uygulamalarının ipoteği altında kalabilmektedir (Emil;2010). Bu nedenle günümüzde bütçe uygulamalarının izlenmesi, parlamentonun maliye politikası üzerinde etkinliğini güçlendiren en önemli unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Maliye politikasının uygulamalarının izlenmesi üç şekilde gerçekleştirilebilir:

- Birincisi, ek ödenek, olağanüstü ödenek, bölümler arası aktarma gibi bütçe uygulamaları ve bütçe hedef ve gerçekleşmeleri hakkında periyodik olarak parlamentonun denetim/bilgilendirilmesi yoluyla,

- İkincisi, kamu harcaması ve gelir öngören kanun tasarı veya tekliflerinin görüşülmesi sırasında ve

- Üçüncüsü ise geleneksel siyasal denetim araçlarıyla,

olmaktadır. Bu kapsamda maliye politikasının uygulama sürecinde TBMM'nin izleme/gözetim fonksiyonunu etkileyen uygulama ve sınırlılıklar aşağıda özetlenmiştir.

a) Maliye politikasının uygulama sürecinde TBMM'nin izleme/gözetim kapasitesinin değerlendirilmesi

TBMM'nin yıl içinde harcamaların nasıl yapıldığı, sonuçlarının ne olduğu, bütçenin nasıl gittiği konusunda ayrıntılı bilgi edinme ve değerlendirme kapasitesi sınırlıdır. Bunun en önemli nedeni; ek ödenek, olağanüstü ödenek, bölümler arası aktarma gibi bütçe uygulamalarının izlenmesi ile bütçe hedef ve gerçekleşmeleri hakkında periyodik olarak parlamentonun bilgilendirilmesine yönelik raporlama, uygulama ve araçlar geliştirilememiştir. Bu kapsamda uygulamadan kaynaklanan hukuki/idari sınırlılıklar ile kapasite sorunları aşağıda belirtilmiştir:

- Ödenek aktarmalarının kanunla düzenlenmesi gerektiğine dair 5018 sayılı Kanun'un 21 inci maddesi, söz konusu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte bütçe hakkı için önemli bir güvence sistemi olarak tasarlanmıştı. Ancak, 5018 sayılı Kanun'un 21 inci maddesi, önce bütçe kanunlarına konulan hükümlerle, daha sonra 16/11/2016 tarihli ve 6761 sayılı Kanun'la bahse konu maddede yapılan değişiklik ile Maliye Bakanlığına, kanuni bir düzenleme yapmaya ihtiyaç duymayacak şekilde muhtelif ödenekler arasında aktarma yapabilme yetkisi verilmiştir.

Bütçe ile tahsis edilmiş bir ödeneği, birçok ülkede bakanlıkların tahsis edilen amaç ve faaliyetler dışında kullanmasına, kanunlarla ya izin verilmemekte ya da sıkı bir sınırlama getirilmektedir. Kamu kurumları, faaliyetler arasında ödenek aktarmasını, ancak parlamento tarafından belirlenen durumlar dahilinde gerçekleştirebilmektedir (Mordacq;2008:145). Örneğin Fransa'da Hükümetin, Ulusal Meclis ve Senato maliye komisyonlarına, ödenek hareketleri öncesinde programlar arasında (maksimum yüzde 2) ödeneklerin yeniden tahsisini sağlayan kararnameler ve iptal kararnameleri (ödeneklerin maksimum yüzde 1,5'inin iptali) hakkında bilgi vermesi gerekmektedir (Mordacq;2008:145). ABD'de ise kurumların ödenek aktarmaları sınırlanması yanında,

Başkanın Kongrenin onayı olmaksızın ödenekleri iptal etme yetkisi (Kesik;2008:289) bulunmamaktadır.

- Kamu finansmanı ve borç yönetiminin düzenlenmesi hakkındaki 4749 sayılı Kanun'un 5 inci maddesindeki en fazla yüzde 5 oranında artırılabilen net borç kullanım miktarı, 01.01.2009 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, 2009 yılında kabul edilen 5917 sayılı Kanun ile 5 kat artırılarak bütçe kanunlarında öngörülen miktarın yüzde 25'ne kadar ilave borçlanma imkânı getirilmiştir. Böylece hükümete, söz konusu yüzde 25'lik ilave borçlanma imkânına denk düşen ödeneği, TBMM onayına gerek olmadan kullanılabilmesi imkânı sağlanmaktadır.

- Geçmişte bir parlamento geleneği Plan ve Bütçe Komisyonuna, maliye politikası uygulamalarıyla ilgili denetim ve gözetim yapma olanağı sağlamaktaydı. Bu gelenek, Maliye Bakanının ülkenin genel mali durumu hakkında ve özellikle bütçe işleriyle ilgili olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna, müstakil bir toplantıda, bilgi vermesi ve açıklama yapması şeklinde kendini göstermekteydi. Ancak bu teamül günümüzde uygulanmamaktadır.

- TBMM'nin maliye politikasının uygulanmasının gözetimi, mali yük getiren/hükümler içeren kanun tasarı/tekliflerinin yasalaşma aşamasındaki denetim ve gözetimi etkili değildir. Bunun en temel nedeni, mali yük getiren/hükümler içeren kanun tasarı/tekliflerinin gerekçelerinin, bütçe/plan ile bağlantısını kurmaya yönelik olarak 5018 sayılı Kanun'un 14 üncü ve Anayasa'nın 163 üncü ve maddelerine göre mali yük ve olası mali etki analizini kapsayacak şekilde TBMM'ye sunulmamasıdır.

Önceden kanunlaşan düzenlemeler ya da devamlılık gösteren hizmetler nedeniyle bütçe ödeneklerinin önemli bir bölümünün, daha önce yapılan taahhütlere dayanması, parlamentoların, bu şekilde kamu harcamalarının bir kısmının amaçlarının, tutarının ve yıllara göre dağılımının önceden belirlenmesi nedeniyle vergi kanunları ve kamu hizmetlerinin sunumuyla ilgili kanun tasarıları üzerindeki belirleyiciliğini ve yönlendiriciliğini önemli hale getirmiştir. Parlamenter kontrol açısından, yasaların çıkarıldığı zaman yapılan parlamento denetim/gözetimi önem kazanmıştır (Çağan;2008:188).

- TBMM'nin bütçe hakkından doğan yetkilerini kullanabilme kapasitesini etkileyen unsurlar arasında temsili demokrasi sisteminin kurumsal işleyişinden kaynaklanan nedenler yanında, gerek ekonomik ve teknik yapıdaki gelişmeler gerekse siyaset kurumunun işleyişinden kaynaklanan nedenlerle, parlamentonun kamu maliyesini

denetim ve gözetim işlevi akamete uğramaktadır. Bu eğilimi, bazı kamu kaynaklarının bütçe kapsamı dışına çıkarılması da beslemektedir.

Kamu kaynaklarının bütçe dışı, ayrı bir harcama mevzuatına göre işleyen hesaplara aktarılmasına ilk örnek bütçe dışı fon uygulamasıdır. Türkiye'de, bütçe dışı Özelleştirme Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve Savunma Sanayiini Destekleme Fonu ile bütçe içi Fiyat İstikrar Fonu olmak üzere 4 fonda önemli bir miktarda gelir ve harcama, (2017 Yılı Programında 4 fonun 2016 yılı itibariyle toplam geliri 11 milyar TL, gideri ise 15 milyar TL civarında gerçekleşmiştir.) TBMM denetimine tabi değildir.

Diğer önemli bütçe dışı alan döner sermaye işletmeleridir. Bütçe dışı döner sermaye işletmelerin gelirleri bütçe kapsamındaki idareler tarafından toplanmakta ve harcanmaktadır. Bu harcamalar ne ilgili idareler tarafından raporlanmakta ne de TBMM'nin irade ve bilgisi dâhilinde bulunmaktadır.

Mevcut bütçenin dışında kalan bir başka alan ise kamu yatırımlarının bütçe dışı yöntemlerle yapılmasının yolunu açan kamu-özel işbirliği (KÖİ) modelidir. Çeşitli yasal düzenlemeler yapılarak 1980'li yıllardan itibaren, kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle ve farklı ihale ve işletme modelleriyle gerçekleştirilmesi uygulaması ve bir tür koşullu yükümlülük olan KÖİ modelinde; riskin kamu sektörüne kaydırılması yatırımları teşvik etmek açısından anlamlı görünmekle birlikte, kamunun yapacağı harcamaların bütçe dışına çıkartılarak (Konukman;2015:55-57), TBMM'nin bütçe hakkından doğan yetkisini kullanamaması sonucunu doğurmaktadır.

b) TBMM'de uygulanan hızlı ve özel kanun yapım tekniğine bağlı olarak yasama denetim/gözetim işlevinin etkili/yeterli bir şekilde gerçekleştirilememesi

Yürütme-yasama ilişkileri ekseninde, Türkiye'de parlamenter demokrasi, yürütme güçlerinin Bakanlar Kurulunda yoğunlaştığı bir demokrasi biçiminde şekillenmiştir. Bu yoğunlaşmanın etkisini, TBMM'nin siyasal kurumsal örgütlenmesinde, yasama süreci işleyişinde ve yasama tekniğinde de net bir şekilde görebiliriz. Özellikle mali yük getiren kanun tasarılarının komisyonlar ve Genel Kurul çalışmalarında uygulanan ve kamuoyunda adına "torba" yasa denilen, içinde on ve üzeri birbirinden çok farklı kanun tasarılarının kanunlaşma süreci, hızlı ve özel kanun yapım tekniği kapsamında değerlendirilmektedir.

Torba yasa yöntemi ile yeniden yapılandırma adı altında "vergi ve benzeri yükümlülüklerin affı" ile bazı kurum ve kuruluşların borçlarının birbirine mahsubuna " "tahkim düzenlemesi" olarak adlandırılan kanuni düzenlemeler ile bütçe ödenekleri ile

ilişkilendirilmeden bütçe dışında işlem yapılmaktadır. Bu şekilde bütçe yasasıyla verilen yetkiyle ilişkilendirilmeden TBMM'ye sunulan yasalarla yeni yükümlülükler yaratılabilmekte, bundan çoğu kez komisyon üyelerinin de haberi olmayabilmektedir. Bu tür yasa metinleri oldukça karmaşık ve teknik bir dilde yazıldıkları için üyelerce kolay kolay değerlendirilememektedir (Emil;2010).

c) İktidar-muhalefet dinamiğine bağlı olarak yasama süreci işleyişinden dolayı TBMM'nin izleme/gözetim görevinin işlevsizleşmesi

Türkiyede, parlanmento tarafından kabul edilen kanunların büyük çoğunluğu kanun tasarıları şeklinde hazırlanmaktadır. Milletvekilleri, özellikle muhalefet partilertisi milletvekilleri tarafından hazırlanan kanun tekliflerinin kanunlaşma olasılığı oldukça düşük (OECD/SIGMA;2010:10) düzeyde kalmaktadır. Komisyonların kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi esnasında kullanabildikleri geniş değişiklik yetkileri bulunmakla birlikte, iktidar grubunun çoğunlukta olduğu ve güçlü parti disiplininin söz konusu olduğu durumlarda hükümetin desteğini almayan değişiklik önergelerinin kabul edilme olasılığı bulunmamaktadır (OECD/SIGMA;2010:11).

Son olarak yürütme ağırlıklı parlamenter demokraside, soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması şeklinde Anayasa'nın 98 inci maddesinde sayılan, geleneksel siyasal denetim araçlarının, temsili demokratik sistemde yürütme organının hesap verebilirliğini sağlayacak şekilde kullanılması mümkün olmamaktadır. Uygulamada, Anayasa'nın 98 inci maddesi ile TBMM'ye sağlanan denetim araç ve yollarının sonuç doğuracak şekilde kullanılmadığı görülmektedir. Örneğin, TBMM'nin 24 üncü Yasama Döneminde (2011-2015):

- Bilgi edinmek amacıyla yazılı olarak Başbakan veya bakanlara sorulan 64.112 adet sorunun, sadece 14.251 tanesi süresi içinde cevaplandırılmıştır.
- Belli bir konuda bilgi edinmek amacıyla komisyon kurulması talep edilen 3.309 adet Meclis araştırması önergesinin 115 tanesi kabul edilerek 10 tane araştırma komisyonu kurulmuş, ancak bu komisyonlarca hazırlanan hiçbir rapor TBMM Genel Kurulunda görüşülmemiştir.
- TBMM Genel Kurulunda, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konuda genel görüşme yapılması amacıyla verilen 84 adet önergeden, sadece 4 tanesi kabul edilerek genel görüşme yapılmıştır5.

[5] TBMM'nin (https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_internet.anasayfa#) web sitesinin "Denetim" bölümünden, 10.02.2017 tarihinde derlenmiştir.

Sonuç olarak Westminister tipi parlamenterizm anlayışına dayanan Türk sisteminde TBMM'de çoğunluğu elinde bulunduran siyasal parti ya da partiler bloğunun yürütmeye de hemen hemen tamamen hâkim olması, parlamenter denetimin sözde kalmasına ve fiilen işlememesine (Caniklioğlu;2009:1553) ve TBMM'nin bütçe hakkından doğan yetkilerini kullanabilme kapasitesini düşmesine neden olmaktadır.

4.2.4. Maliye Politikasının Uygulama Sonuçlarının Denetim Sürecinin Etkinliği ve TBMM Adına Yürütülen Yüksek Denetimin Değerlendirilmesi

Kesinhesap kanunu tasarısı, parlamenter denetim açısından son derece önemli belgelerdir. Bu belgeler, somut olarak önceki yıllarda uygulanan bütçelerin, toplumun hangi kesimlerinin çıkarına işlediği konusunda temel gösterge niteliği taşımaktadır. Bu anlamda, bütçe görüşme ve değerlendirmelerinin, sadece bir tahmin olan bütçe kanun tasarısı üzerinden gerçekleştirilmesiyle sınırlı olması, parlamenter denetim açısından önemli bir eksikliğe neden olmaktadır. Çünkü asıl tartışmaların bütçe tahminlerinin üzerinde değil de, bu tahminlerin gerçekleşme durumunu gösteren kesinhesap kanunu üzerinde yapılması parlamentonun bütçe hakkını kullanması açısından daha önemlidir. Böylece parlamentonun hükümete verdiği iznin, bütçe kanununda belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kullanılıp kullanılmadığı kesinhesap kanunu aracılığıyla anlaşılmaktadır.

TBMM'nin yaptığı bütçe denetimi esas olarak, kesinhesap kanunu ile gerçekleşmektedir. Bütçe hakkı bağlamında TBMM'nin en zayıf göründüğü nokta, maliye politikası sonuçlarının/kesinhesabın denetimidir. Anayasa gereği, "kesinhesap kanunu tasarısı", bütçe görüşme süreci için "bütçe kanunu tasarısı" ile birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşmektedir. Bu denetim sürecini bütçe hakkının etkin kullanımını çerçevesinde değerlendirdiğimizde; sınırlı bir sürede (25-30 gün) "kesinhesap kanunu tasarısı" ile "bütçe kanunu tasarısı"nın, tek bir komisyonda, Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi temel sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede, maliye politikasının uygulama sonuçlarının parlamenter denetimiyle ilgili değerlendirmeler aşağıda belirtilmiştir:

a) Kesinhesap görüşme süreci

Anayasa ve 5018 sayılı Kanun çerçevesinde öngörülen kesinhesap denetim sisteminde, kesinhesap kanunu tasarısının TBMM'de ayrıntılı bir şekilde görüşülme imkânı bulunmadığı, bütçe görüşmelerinin yer aldığı tutanaklar incelendiğinde kesinhesap kanunu tasarısı hakkında

tartışma ve değerlendirmelerin bulunmamasından anlaşılmaktadır. Bütçe görüşme tutanaklarına bakıldığında[6];

- Hazine işlemleri gibi birkaç istisna hariç[7], uzun yıllardır, kesin hesap kanunu tasarıları hakkında milletvekillerinin görüş bildirmek üzere söz almadıkları,
- Hiçbir kayda değer tartışma ve değerlendirme olmadan, kesinhesap kanunu tasarısının gerek Plan ve Bütçe Komisyonunda ve gerekse TBMM Genel Kurulunda oylanarak kabul edildiği,

açık bir şekilde görülmektedir. Yani, TBMM'de, önceki yılların bütçe denetimlerinin ayrıntılı bir şekilde görüşülmesi gerekirken, bütçe sürecindeki tartışmaların ve değerlendirmelerin gelecek yıl bütçe tasarısı üzerinde yoğunlaşması nedeniyle önceki yıl bütçelerinin sonuçlarının denetimine gerektiği şekilde önem verilmemektedir. Bunun temel nedeni ise,

- Anayasaya 'da kesin hesap kanunu tasarısının, Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurulda yeni yıl bütçe kanun tasarısıyla birlikte görüşülerek karara bağlanması ile
- TBMM'de kesinhesap kanunu tasarısını görüşmek üzere birçok OECD ülke parlamentosunda bulunan "kamu hesapları komisyonu" gibi ayrı bir komisyon ve görüşme takviminin olmaması,

gösterilmektedir.

Bunun yanında, kesinhesap denetimleri ile Sayıştay tarafından TBMM'ye sunulan diğer raporların TBMM'de görüşülmesi, büyük ölçüde siyasi iktidarın sergileyeceği iradeye bağlı olmaktadır. Bu nedenle maliye politikası sonuçlarının/kesinhesabın bütçe hakkı'na uygun bir şekilde denetimi için, hukuki ve idari alt yapının güçlendirilmesi yanında, muhalefetin etkin olacağı bir kesinhesap sürecinin oluşturulması gerekmektedir. Örneğin, bütçe komisyonu başkanlığının, Hollanda, Almanya, İspanya, Portekiz ve Fransa gibi birçok AB ülkesinde parlamentoda temsil edilen en büyük muhalefet partisinin temsilcisine bırakılması ile İngiltere Avam Kamarasında olduğu gibi, kamu hesapları komisyonu başkanının muhalefet partilerinden seçilmesi gibi uygulamaların geliştirilmesi gibi.

---

[6] Plan ve Bütçe Komisyonu tutanaklarına, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.donem_listele?pKomKod=17, web sitesinden ulaşılabilir. Bu sitede, 23, 24 ve 26 ıncı dönem olmak üzere 2008-2016 yılları arasındaki komisyon tutanakları yer almaktadır.

[7] 2003 Mali Yılı Bütçe ve 2001 yılı Kesinhesap Kanunu Tasarılarının Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmelerinin 16.3.2003 tarihli tutanakları.

b) Teknik/uzmanlık kapasitesi

Bütçenin uygulanmasında sonraki parlamenter kontrolünün yapılabilmesi, teknik bir faaliyeti gerekli kılmaktadır. Ancak bu kontrolü gerçekleştirme konusunda, Plan ve Bütçe Komisyonun teknik kapasitesinin yetersiz olduğu görülmektedir. Yürütme organının giderek artan teknik gücü karşısında, Plan ve Bütçe Komisyonu bir dereceye kadar uzmanlaşmış olmasına rağmen, bu denetimi yapabilecek uzmanlık kapasitesine ve Anayasal olarak yeterli zamana sahip değildir. Örneğin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 42 nci maddesine göre kesinhesap kanunu tasarısına eklenen genel mizan, bütçe gelirleri kesinhesap cetveli ve açıklaması, bütçe gelir ve giderlerinin iller ve idareler itibarıyla dağılımı, devlet borçları ve hazine garantilerine ilişkin cetveller, bütçe giderleri kesinhesap cetvelleri ve açıklaması, mal yönetim hesabı icmal, cetvelleri yılı içerisinde silinen kamu alacakları cetveli, gibi belgeler dikkate alındığında, denetim komisyonunun uzmanlık kapasitesinin önemi görülebilir.

c) TBMM adına yürütülen yüksek denetimin değerlendirilmesi

Türkiye'de anayasal bir dış denetim kurumu olarak Sayıştay, TBMM adına yüksek denetim fonksiyonunu yerine getirmek üzere faaliyet göstermektedir. Sayıştay denetimi, 5018 sayılı Kanun ve 6085 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, 5018 sayılı Kanunda, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde değerlendirilerek yasama organına raporlanması olarak belirtilmektedir. 6085 sayılı Kanun'da bu amaç, kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında, bütçe hakkının gereği olarak yasama organına ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, hesap verme sorumluluğu, kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması olarak belirtilmektedir.

Sayıştayın yeni denetim anlayışı; iyi uygulamaları teşvik etme ve bunu raporlama, kamu idarelerinin performansını değerlendirme, kamuda hesap verebilirliği ve saydamlığı teşvik etme, uygunluğun tespitinden performansın ve risklerin değerlendirilmesine yönelme, keyfilik yerine standartları koyma ve buna uyma, sadece girdilere değil çıktılara, sonuçlara ve etkilere odaklanma ve bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve raporlanması esasları üzerine bina edilmiştir. Bu anlamda, Parlamentonun bütçe hakkını gerçek anlamıyla kullanılabilmesi için Sayıştayın doğru, açık ve güvenilir raporlar sunması yanında, bu raporların TBMM'de layık olduğu derinlikte görüşülmesi de önemlidir. Ancak Sayıştay;

- 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 2006 yılından, yeni 6085 sayılı Sayıştay Kanununun uygulanmaya başlandığı 2011 yılına kadar geçen sürede, yeni kamu mali yönetim sistemine uygun bir denetim anlayışının hukuksal alt yapısını oluşturamaması,

- 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun uygulanmaya başlandığı 2011 yılından sonra ise yeni kamu mali yönetim anlayışına uygun raporlama sistemi ile kurumsal altyapıyı kuramaması ve

- Genel olarak kamu mali yönetiminde 2000 yılından sonra hızlanan reform sürecinin atalete girmesi,

sonucu etkili bir yüksek denetim sistemi uygulamaya koyamamıştır. Bununla birlikte TBMM ve dolayısıyla Plan ve Bütçe Komisyonu ile Sayıştay arasında yeni denetim yapısına uygun ortak bir anlayış oluşturulamamıştır. Bu kapsamda yüksek denetimde Sayıştay-TBMM ilişkisi ve raporlama bağlamındaki değerlendirmeler aşağıda belirtilmiştir:

- Sayıştayın yüksek denetim rol ve sorumluluğu, 5018 sayılı Kanun ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunularda yapılan düzenlemeler ile genişlemiş, fonksiyonu güçlendirilmiştir. Ancak dış denetim konusuyla ilgili olarak dikkate alınmsı gereken temel sorun, Sayıştay tarafından sunulan bilgi ve denetim sonuçlarının TBMM tarafından ne kadar etkili kullandığı ve buna bağlı olarak TBMM-Sayıştay ilişkisinin yoğunluğudur. Günümüzde bu ilişki Sayıştaydan Meclise doğru tek yönlü bir ilişki şeklindedir. Avrupa ülkelerindeki dış denetim kurumları ile parlamentoları arasındaki etkileşim düzeyiyle Sayıştay ve TBMM arasındaki ilişki düzeyi, kıyaslandığında oldukça düşük yoğunlukta olduğu (OECD/SIGMA;2010:16) görülmektedir.

- TBMM'de, Sayıştay raporlarının nasıl ve hangi esas ve usuller çerçevesinde görüşüleceği hususunda bir açıklık bulunmamaktadır. Gerek TBMM İçtüzüğü'nde, gerekse 6085 sayılı Kanun'da bu raporların görüşülmesi ve siyasi olarak yaptırımının ne olduğu konusunda düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birklikte, 6085 sayılı Sayıştay Kanunun'un geçici 1 inci maddesinde TBMM'ye sunulan Sayıştay raporlarının TBMM'deki görüşme esas ve usullerinin TBMM İçtüzüğünde düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu maddenin öngördüğü hususlar, TBMM İçtüzüğünde henüz düzenlenmemiştir.

- Sayıştay raporları tartışmasında asıl sorun, raporların sayısından ziyade hazırlanma ve sunum sürecinden kaynaklanmaktadır. Örneğin 2014 yılında, 5018 sayılı Kanun'a tabi genel yönetim kapsamında, 43 genel bütçeli idare, 147 özel bütçeli idare, 9 düzenleyici ve denetleyici kurum, Türkiye İş Kurumu ve Sosyal Güvenlik Kurumu, 30 büyükşehir

belediyesi ve bunlara bağlı 19 idare, 51 il özel idaresi ve belediyesi, 88 ilçe belediyesi, 28 mahalli idare şirketi denetlenmiş ve bunlarla ilgili olarak kanunlarda öngörülen denetin raporları düzenlenmiştir. Bunun yanında, aynı yıl içinde, 5018 sayılı Kanun'a tabi olmayan ancak Sayıştayın denetim kapsamında bulunan 7 kalkınma ajansı ve 7 diğer kamu idaresi olmak üzere toplam 482 adet Denetim Raporu[8] düzenlenmiştir. Ancak uygulamada birçok kamu kurumunu ve konuyu kapsayan rapor hazırlanmakla birlikte, Sayıştay'ın raporlama yöntemi, TBMM'yi ve kamuoyunu harekete geçirecek nitelikte gelişme gösterememiştir.

- Sayıştay raporları Plan ve Bütçe Komisyonunun yoğun iş yükünden dolayı, detaylı bir şekilde görüşülerek değerlendirilememektedir.

- 5018 sayılı Kanun ile 6085 sayılı Kanun'da mali denetim ve uygunluk denetimini içeren düzenlilik denetimi dışında, Sayıştayın performans denetimi yapması öngörülmüştür. 6085 sayılı Kanun'un 34 üncü maddesinde genelde denetimin özelde ise performans denetimlerinin kamu kurumlarının performansını değerlendirmek üzere gerçekleştirileceği belirtilmiştir. 4/7/2012 tarinde kabul edilen 6353 sayılı Kanun ile 6085 sayılı Kanun'un 35'inci maddesinde yapılan değişiklik ile Sayıştayın yerindelik denetimi yapamayacağı, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak kararlar alamayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu nedenle Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek performans denetiminin kapsamı, fiilen daraltılmış/uygulanamaz hale getirildiği ileri sürülmektedir.

4.3. MALİYE POLİTİKASININ SÜREÇ VE UYGULAMALARININ GÜÇLENDİRİLMESİNE YÖNELİK GELİŞMELER VE MALİ KURAL BENZERİ UYGULAMALARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümde Türkiye'de maliye politikası üzerinden siyasetin alanı ve maliye politikasının iradi karakterinin belirginleşmesinin mali sonuçları ele alındıktan sonra, 2000 sonrası dönemde kamu maliyesinde yaşanan dönüşüm ile maliye politikasının kurala bağlanması eğilimleri üzerinde durulacaktır.

4.3.1. Türkiye'de Maliye Politikasının İradi Karakterinin Belirginleşmesinin Mali Sonuçları

Türkiye'de 1 ve 2. Meşrutiyet ile birlikte, ilk kez halkın temsil edilmesi ilkesine dayanan, modern ve merkezi bir devlet yapısı ve gümrük birliği temelinde yapılanmış, kapitalist bir

[8] Sayıştay Başkanlığı 2015 Yılı Faaliyet Raporu.

ekonomik sisteme doğru ilk adımlar atılmıştır. Bu yönelim Cumhuriyetin ilanından sonra da devam etmiştir. Cumhuriyetin kuruluşundan sonra Türkiye'de devlet, siyaset ve iktisat ilişkisine 1923 tarihli İzmir İktisat Kongresinde yön verilmiştir (Önder;2004:262-263). Bununla birlikte, 2. Dünya Savaşından sonraki dönemde, Türkiye'de devlet, siyaset ve iktisat ilişkisinin şekillenmesinde Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar ile AB'yle yapılan anlaşmalar da belirleyici olmuştur. Özellikle kamu müdahalesinin, yani maliye politikasının çerçevesi 1960'tan sonra IMF ile yapılan stand-by anlaşmalarına göre şekillenmiştir. IMF ile 1958 yılından 10 Mayıs 2008 tarihinde sona eren stand-by anlaşmasına kadar toplam 20 adet stand-by düzenlemesi yapılmıştır. Söz konusu 20 stansd-by düzenlemelerinin birincisi 1958 yılında uygulanmıştır. Daha sonraki yıllarda IMF ile daha sık stand-by anlaşmaları yapılmıştır: 1960'lı yıllarda 9, 1970'li yıllarda 3, 1980'li yıllarda 3, 1994'te 1 ve 2000'li yılların başında 3 tane olmak üzere 19 adet stand-by uygulamaya girmiştir (Yılmaz;2007:108).

Liberal bir ekonomi politikası anlayışı çerçevesinde şekillenen Cumhuriyet sonrası maliye politikası uygulamalarına baktığımızda kamu müdahalesinin başat olduğu görülmektedir. 1923–1950 arası yıllar, serbest piyasa yanlısı ekonomi politikasının uygulandığı 1923–1929 arası yılları saymazsak, daha çok devlet eliyle sanayileşmenin gerçekleştirilmeye çalışıldığı, dolayısıyla kamu müdahalesinin yönlendirici olduğu bir dönem olmuştur. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak refah devleti uygulamalarının başladığı 1950'den sonra, kamu müdahalesi olgusu daha yoğun yaşanmıştır. 1960'dan sonra ise kamu müdahalesi, anayasal ilkelere dayanan kalkınma planları ile yönlendirilmeye başlanmıştır. Ancak 1960 yılından sonra uygulanmaya başlayan kalkınma planları, yol gösterici olması, sadece teşvik sisteminden yararlanmak isteyen özel sektör yatırımları için bağlayıcı nitelik taşıması nedeniyle ekonomiyi ciddi biçimde yönlendirmede başarılı olamamıştır. Siyasetçilerin bakış açısına göre kanun olan ve planlara göre emredici nitelik taşıyan bütçeler, şeklen planlara uydurulmuş, kamu yatırımları için bütçede öngörülen ödenekler yıl içinde ortaya çıkan sıkıntılar nedeniyle ilk gevşetilen kalem olmuş, böylece plan-bütçe uyumu sağlanamamıştır (Önder;2004:271-272).

Plan-bütçe uyumunun sağlanamamasından kaynaklanan kamu finansman sorunu ile birlikte, 1970'lerin sonunda ithal ikameci birikim modelinin büyük ölçüde tıkanma noktasına gelmesi, iç ve dış dinamiklerin ortak etkisiyle, 1980'den sonra serbest piyasa ekonomisine yönelik politikaları kapsayan neoliberal söylem başat konuma gelmiştir. Maliye politikasının içeriği, 1980'den sonra uygulanmaya başlayan neoliberal politikalar ile değişmiştir. Bu tarihten sonra devletin ekonomi alanından tamamen çekilmesine ve buna bağlı olarak kamu

müdahalesinin boyutlarının küçültülmesine yönelik ekonomi politikası egemen olmuştur (Oyan;1999:26).

Maliye politikası alanında yaşanan değişim temel olarak bütçe ile ilgili hususlarda gerçekleşmiştir. Bu kapsamda ilk olarak 1986 yılında Maliye Bakanlığında olan bütçe prosedürü içerisindeki borçlanma yetkisi, Hazine Müsteşarlığına devredilmiştir. İç ve dış borç anapara ödemeleri bu devir ile bütçe dışına çıkarılmıştır. İç ve dış borç anapara ödemelerinin bütçe dışına çıkarılmasıyla, bütçe giderlerinin olduğundan daha düşük gösterilmesi sonucunu doğurmuştur. Bunun yanında, aynı yıl bütçe kanununda yapılan düzenlemeyle bütçe açığının "net borçlanma" ile karşılanacağı şeklindeki hüküm; iç borçlanmanın yetersiz kalması durumunda, bütçe açıklarının dış borçlanma ile finanse edilebilmesine imkan verecek şeklide genişletilmiştir. Bütçe açıklarının finansmanında, bu düzenleme sonucu, dış borçlanma da olağan bir gelir kaynağı durumuna dönüştürmüştür. Bu gelişme ekseninde döviz ve sermaye piyasalarının serbestleştirilmesine yönelik "Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında" 32 Sayılı Karar 1989 yılında yayımlanmıştır. 32 Sayılı Karar ile ekonomik birimlerin döviz işlemleri yapmasına izin verilmesi ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ile birlikte, 1986-1994 arası dönemde kamu açıklarının finansmanında dış borçlanmanın payı önemli oranda artmıştır. Bunun yanında kamu açıklarının finansmanında, 1986-1994 arası dönemde, nakit avans şeklinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) kaynaklarına sıklıkla başvurulmaya (Balaban;2012:103-104) başlanmıştır. 1986-1994 arası döneme, denetimsiz bir finansal serbestleşme, yüksek ücret artışları temelinde yaşanan ekonomik gelişmeler ve akabinde 1994 krizi sonrasında izlenen kamu kesiminin finansman ihtiyacının karşılanmasına yönelik politikaları egemen olmuştur (Oyan;1999:26).

Türkiye'de maliye politikasının iradi karakterinin belirginleşmesi noktasında, 1983–1993 döneminde, başta klasik bütçe ilkeleri olmak üzere mali disiplini bozan uygulamalar ön plana çıkmıştır. 1983–1993 arası dönemde, bütçe birliğinin, bütçe dışı fon uygulaması sonucu etkisizleştirilmesi sonucu kamu harcamalarının önemli bir kısmı bütçe denetimi dışına çıkartılmıştır. Bu dönemde, kamu harcamalarının finansmanında borçlanma politikasına öncelik verilmiş ve kamu borçlanmasına herhangi bir sınır getirilmemiştir. Ayrıca, ek bütçe uygulaması bu dönemde yaygınlık kazanmıştır. Ek bütçe harcamalarının borçlanma hâsılatı ile özellikle Merkez Bankasından kısa vadeli avans kullanılması suretiyle finansmanı olağan bir uygulama haline gelmiştir. Maliye politikasında yaşanan bu kuralsızlık, kamu açıklarının hızla yükselmesine yol açarken aynı zamanda, iç borç servisinin de aşırı büyümesine neden olmuştur. Nitekim 1983 yılında konsolide bütçe açığının GSMH'ya oranı yüzde 2,2'den, 1993 yılında

yüzde 6,7'ye yükselmiş, vergi gelirlerinin bütçe harcamalarını karşılama oranı ise yüzde 74'den yüzde 54,5'e düşmüştür (Yükseler;2010:2).

1990'lı yıllarda Türkiye ekonomisinin sürdürülemez bir süreç içine girmesinin en temel nedeni olarak kamu mali disiplininin sağlanamaması gösterilmektedir. Buna ek olarak, Türkiye'nin orta-uzun vadede sürdürülebilir bir ekonomi politikasına yoğunlaşabicek, siyasal olarak güçlü bir şekilde yapısal dönüşüm kararlarını alıp, bunları uygulayabilecek siyasi irade eksikliği ve isteksizliği de sayılabilir. Sürdürülemez düzeylere çıkan kamu finansman açıkları ile kamunun yüklendiği mali risklerin sistem için ciddi tehlikeye ulaşması, sözkonusu mali risk ve yükümlülüklerin kamu hesaplarına gerçekçi bir şekilde yansıtılmaması, 1990'lı yılların ayırıcı özelliklerinin başında gelmektedir. Örneğin, kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) içinde, başta 1995 yılından itibaren artan görev zararları olmak üzere, kamuyu yükümlülük altına sokan birçok harcamanın yer verilmemesi ve mali raporlara yansıtılmaması, KKBG'yi gerçekte olduğundan daha düşük göstermiştir (Yılmaz, 2007:109-110).

Türkiye ekonomisinde, 2000'li yıllara gelindiğinde iç ve dış şokların etkisiyle büyüme sürecinin yavaşladığı bir dönem yaşanmıştır. Dünyada yaşanan Asya, Rusya ve Brezilya krizlerinin bulaşıcı etkisi ve içeride ise 1999 yılında gerçekleşen deprem sonucunda, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren makroekonomik dengeler önemli ölçüde bozulmuştur (Balaban;2012:108). 1994-2000 arası dönemde, söz konusu kamu finansman sorunlarının aşılmasına yönelik makroekonomik istikrar ve büyümeyi sağlamaya yönelik yapısal reformlara başlanılamaması, IMF ile bir stand-by anlaşması onaylanmış olmasına rağmen, bu programların dünyada yaşanan ekonomik krizler ile siyasal anlamda kararlılık gösterilememesi nedeniyle uygulanmaması, 2000 ve 2001 yıllarında ağır ekonomik krizler yaşanması sonucunu doğurmuştur.

IMF ile 2000'li yılların başlangıcından itibaren üç stand-by düzenlemesi yapılmıştır. Bu dönemde ekonomik dönüşüm, IMF ile ilki 22 Aralık 1999 tarihinde (2000-2002 arası dönemi kapsayan) yürürlüğe giren 17 nci stand-by anlaşması olmak üzere, 18 inci ve 19 uncu stand-by anlaşmaları çerçevesinde yürütülmüştür. 17 nci, 18 inci ve 19 uncu stand-by anlaşmalarının devamı niteliğinde olan ve 10 Mayıs 2008 tarihinde sona eren 20 ncisi ile birlikte, yaklaşık on yıllık IMF'nin yakın gözetiminde geçen dönemde maliye politikası;

- Sürdürülebilir bir kamu finansman yapısına geçişin sağlanması amacıyla kamu borç stokunun azaltılmasına yönelik olarak özelleştirme uygulamalarının hızlandırılması ve önemli oranda kamu sektöründe faiz dışı fazla yaratılması, tarım ve sosyal güvenlik gibi alanlarda reformlar yapılması,

- Yüksek vergi oranlarının bozucu etkisinin giderilmesi, bir defalık vergi tedbirlerinden kaçınmak amacıyla vergi tabanının geliştirilmesi, vergi idaresinin iyileştirilmesi, bütçenin esnekliğinin geliştirilmesi amacıyla sosyal güvenlik ve kamu reformlarının hayata geçirilmesi, sağlık ve eğitim harcamalarında verimliliğin artırılması ve şeffaflığın güçlendirilmesi, (Balaban;2012:110-111),

ekseninde tasarlanmış ve uygulanmıştır.

2000 sonrası dönemde uygulanan stand-by anlaşmaları ve genel olarak dünyada 1980'den sonra yaşanan neoliberal politikalar çerçevesinde, dış borç ve döviz krizi baskısı altında, maliye politikası, kamu borcunun ödenmesine ve birincil bütçe fazlası yaratılmasına yoğunlaşmıştır. Bu eksende, uluslararası sermayenin üretim, finans ve ticari yatırımları için gümrük ve benzeri vergilerinden önemli derecede azaltan yada vazgeçen, ekonomide dolaylı vergilere öncelik veren, özelleştirme ve kamusal mülkiyetin satışı ile bütçeye gelir yaratmaya yönelik bir neoliberal maliye politikası programı uygulanmıştır (Gürkan ve Karahanoğulları;2014:1-2). Kısaca, 2000'li yıllar Türkiye ekonomisinde, esasında kapitalizmin geliştiği ve yerleştiği bir dönem olmuştur (Boratav; 2007:206). Bu dönemde IMF stand-by anlaşmalarında öngörülen kurallara ve taahhütlere göre şekillenen maliye politikası, bir nevi kurala bağlı maliye politikası olarak nitelenebilir.

Aşağıdaki bölümde 2000 sonrası dönemden sonra, maliye politikasının süreç ve uygulamalarının güçlendirilmesi kapsamında kamu maliyesinde yaşanan dönüşüm ele alınmıştır.

4.3.2. Maliye Politikasının Süreç ve Uygulamalarının Güçlendirilmesi Kapsamında Kamu Maliyesinde 2000 Sonrasında Yaşanan Dönüşüm

2000'lerin başında, "yeni kamu yönetimi" olarak adlandırılan süreçte Türk kamu mali yönetim sisteminde önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler ile devletin kamu yönetimindeki rolü ve işlevleri köklü biçimde dönüşmüştür. Bu dönüşüm; bütçe açıklarının ve kamu borçlarının azaltılması, kamu kesiminin etkinliğin arttırılması, kamu yönetiminde saydamlığın geliştirilmesi ve kamu hizmet sunumunun iyileştirilmesi alanlarında yaşanmıştır (Arın; 2000: 183). Kamu mali yönetiminde Tablo 3'te sayılan reformların temel amacı, kaynakların stratejik önceliklere göre tahsisi ve kullanımı, mali disiplinin sağlanması ile kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesinde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasıdır. Bunun yanında 5018 Sayılı Kanun ile bütçe süreçlerinin etkinleştirilmesine ve ödeneklerin önceliklendirilmesinde kaynak-harcama dengesinin kurulmasına yönelik bir mali yönetim sisteminin temel esasları düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler, orta vadeli harcama sisteminin temel ilke ve uygulamalarını

belirlemiştir. Çok yıllı bütçelemenin siyasi ve mali temellerini belirleyen makro çerçevenin oluşturulması süreci, orta vadeli harcama sisteminin en önemli aşamasını teşkil etmektedir. Türkiye'de makro çerçeve orta vadeli program, mali çerçeve ise orta vadeli mali plan ile oluşturulmaktadır. Bütçe sürecinde politikaların ortaya konulması, bunların önceliklendirilmesi ve orta vadede ne düzeyde kaynak ayrıldığının görülmesini sağlayacak bir çerçeve sunması açısından, teknik olduğu kadar siyasi özellik taşıyan söz konusu siyasi dokümanları, önemli bir işlevi (Biçer ve Yılmaz;2010b: 55) bulunmaktadır. 2000'den sonra kamu maliyesi alanındaki yapısal dönüşümün temel bileşenlerini; kamu finansmanı ve borç yönetimi alanında, bankacılık sisteminde, bütçe sisteminde, kamu mali yönetiminin iç ve dış denetim ile muhasebe sisteminde, sosyal güvenlik sisteminde, kamu ihale sisteminde ve yerel yönetimlerin mali yapısında yapılan düzenlemeler teşkil etmektedir.

IMF programları çerçevesinde şekillenen 2001 sonrası dönemde, kamu mali yönetiminde mali disiplinin ve mali sürdürülebilirliğin sağlanması temel hedefi, kamu maliyesi alanındaki yapılan temel yasal düzenlemeler ile idari kararların çıkış noktasını teşkil etmiştir. Tam mali liberalizasyonu sağlamaya yönelik söz konusu yapısal düzenlemeler, dünya ekonomisindeki büyümenin etkisi ve kredi, mali fon, doğrudan yatırım, KİT satışları şeklinde sınırsız bir biçimde sağlanan fon girişleri (Kazgan;2012:261) ile kamu kesiminde, 2000'li yılların ortasından itibaren istenen mali sonuçlar elde edilmiştir. Bu dönemde faiz dışı fazla verilmiş, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı yükselmiş, bütçe açıkları düşürülmüş ve bu gelişmeye bağlı olarak kamu borç yükü azalmıştır. 2000 sonrası dönemde; yüksek miktarda faiz dışı fazla verilmesi suretiyle kamu borç stokundaki artışın kontrol altına alınması ve sürdürülebilirliğine ilişkin risklerin azaltılması ile enflasyonla mücadeleye katkı sağlayarak makroekonomik istikrarın tesisi ve sürdürülebilirliğinin sağlanması hedefi; 2000 ve 2001 krizleri ile IMF destekli istikrar programları kapsamında örtük olarak uygulanan kurala bağlı maliye politikasının genel çerçevesini (Balaban;2012:112-113) teşkil etmiştir.

4.3.4. Kamu Maliyesinde 2000 Sonrası Yaşanan Dönüşümün, TBMM'nin Denetim ve Gözetim Fonksiyonuna Etkisi

2000'li yılların başında, Türkiye'de başlayan kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında hazırlanan kamu finansmanı ve borç yönetimi hakkındaki 4749 sayılı Kanun ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunundaki, maliye politikasının süreç ve uygulamalarını güçlendirmeye yönelik düzenlemeler, özünde, TBMM'nin yürütme üzerindeki denetim ve gözetim işlevini de etkinleştirmiştir. Daha sonra bu sürecin bir uzantısı olarak 2010 yılında kanunlaşan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile kamu kaynaklarının denetimi alanında da düzenleme yapılmıştır. Söz konusu 4749 sayılı, 5018 sayılı

ve 6085 sayılı Kanunlar ile çerçevesi çizilen yeni bütçe ve kesinhesap sisteminde, maliye politikasının oluşturulma, onay, gözetim ve denetim süreçleri ile ilgili öne çıkan dönüşümler aşağıda kısaca özetlenmiştir (Emil 2010; Yılmaz 2014):

a) Bütçe görüşme, değerlendirme ve onay süreci

- Bütçe çerçevesi, yıllık görünümden çok yıllı görünüme (üç yıllık) dönüşmüştür. Çok yıllı bütçe uygulaması ile bugün alınan bütçe kararlarının ileriye yönelik etkilerinin (cari ve yatırım bütçesi arasındaki ilişkinin kurulmasının) TBMM tarafından değerlendirilmesine imkân sağlanmaktadır.

- Performans esaslı bütçelemeye dayanan yeni kamu mali yönetim sistemimde planlama, programlama, kamu kaynaklarının önceliklendirilmesinde ve bütçelemede, "girdi" odaklıdan "çıktı" ve "sonuç" odaklı bir anlayışa geçilmiştir. Böylece bütçe görüşme sürecinde artık, ödenek ve idari süreçlere olduğu kadar, program sonuçlarına da odaklanılabilmesine imkan sağlanmıştır.

- Hesap verme sorumluluğunda etkinliğin artırılabilmesi amacıyla yeni kamu mali yönetimi sisteminde, kurumsal performansın ölçülmesi yaklaşımı ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu yeni sürecin en önemli unsurunu ise idarelerin amaç ve hedeflerini, faaliyetler yoluyla hayata geçirmelerinde kendilerine tahsis edilen kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı teşkil etmektedir.

- TBMM'de bütçe tartışma ve değerlendirmelerinin daha bilgiye dayalı bir şekilde yapılması amacıyla sayısı artırılan ve kapsamı genişleyen bütçe belgelerinin, salt mali bilgi yerine, program hedefleri, performans, faaliyetler, fırsatlar ve kısıtlara ilişkin "kapsamlı" bilgiyi içerecek şekilde hazırlanması öngörülmüştür. Bu kapsamda 5018 sayılı ve 6085 Sayılı Kanunlara göre TBMM'ye sunulan rapor ve belgelerin niceliğinde önemli gelişme yaşanmıştır.

b) Bütçenin uygulama sürecinin yasama gözetimi

- Gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarılarının mali yükü hesaplanarak TBMM'ye sunulması gerekli kılınmaktadır. Buna göre mali yük getiren bir kanun tasarısının bu mali yükün üç yıllık hesabı ile birlikte TBMM'ye sunulması hüküm altına alınmaktadır. Böylece TBMM'ye, uygulama sırasında, çıkarılan yeni kanunların, daha önce onay verdiği bütçe kanunundaki harcama sınırları ile ilişkisinin kurulmasına, TBMM'nin onayladığı kanunların, çok yıllı bütçeleme ilkeleri ile geleceğe yönelik yüklerinin bilinmesine imkân sağlamaktadır.

- Kamu borç yönetimine şeffaflık getirilmekte, TBMM'ye borç yönetimi ile ilgili bilgi sunulması ile bütçe hakkı için önemli bir gözetim parametresi sağlanmaktadır.

- Bakanlara, idarelerin performans programlarını, varlık ve yükümlülüklerini her mali yılın ilk ayı içinde açıklama zorunluluğu getirilmektedir. Bu yöntem ile TBMM'nin bütçe uygulamalarında bakanlıkların hedefleri ile ne kadar uyumlu çalıştıklarını gözlemleme ve soru önergeleri ile TBMM gündemine getirme olanağı sağlanmaktadır.

- Belli istisnalar dışında, ödenek aktarmalarının kanunla yapılacağı hükme bağlanmıştır. Böylece TBMM'nin bütçe hakkının, hükümet tarafından, iradi bir biçimde uygulamada askıya alınmaması açısından güvence öngörülmüştür.

c) Kesinhesap süreci

- Bakanlar Kurulu tarafından kesinhesap kanunu tasarısının TBMM'ye sunulma tarihi, Anayasada öngörülen süreden bir ay geriye (Haziran ayı sonuna kadar) alınmaktadır. Böylece TBMM'de kesinhesap kanunu tasarılarının incelenmesi bakımından daha fazla süre öngörülmektedir.

- Kesinhesap kanunu tasarısına, yürütmenin mali performansını değerlendirme imkanı sunacak daha nitelikli bilgi ve analiz içeren dokümanlar eklenmektedir. Yılı içerisinde silinen kamu alacakları cetvelinin, Devlet borçları ve hazine garantilerine ilişkin cetvel ile mal yönetim hesabı icmal cetvelinin kesinhesap kanun tasarısına eklenmesi öngörülmüştür. Böylece TBMM'nin, hesap verme sorumluluğu ile mali saydamlığın bir gereği olarak bütçe uygulaması aşamasında daha fazla bilgilendirilmesi amaçlanmıştır.

- Sayıştay tarafından yapılan dış denetim; uygunluk ve mali denetim yanında, kamu hizmetinin sunumunda kullanılan kaynaklara yani girdilere, bu kaynakların/girdilerin toplumun yaşam kalitesini yükseltecek biçimde kurumlar tarafından kullanıp kullanmadıkları konusuna odaklanan "performans denetimini" de kapsayacak şekilde genişlemiştir.

- Kesinhesap kanunu tasarısının görüşülmesi sürecinde, kamu kurumlarının stratejik planları ile performans programları çerçevesinde yürüttükleri faaliyetlerin sonuçlarının değerlendirilmesine ilişkin hazırlanan faaliyet raporları da yasama denetimine tabi tutulacaktır.

d) Parlamentonun denetim ve gözetim fonksiyonunun güçlendirilmesi kapsamında TBMM'ye sunulan raporlar

Yeni kamu mali yönetim sisteminde maliye politikasının denetimi/izlenmesi kapsamında, TBMM'ye ağırlıklı olarak bütçe döneminde olmak üzere çeşitli rapor, doküman ve belge sunulması öngörülmüştür. Bu raporlar temel olarak 5018 sayılı ve 6085 sayılı Kanunlara göre hazırlanarak sunulmaktadır. Bunların dışında, bütçe ve kesin hesap süreci dışında kamu kurumlarında hazırlanan raporlar da bulunmaktadır. 5018 sayılı ve 6085 sayılı Kanunlara göre TBMM'ye sunulan raporlar aşağıda tasnif edilmiştir.

1) Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı kapsamında 5018 sayılı Kanun çerçevesinde sunulan rapor ve dokumanlar:

- *Ayrı rapor olarak sunulmayarak merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı ve bütçe gerekçesi ekinde sunulanlar:*

  - ✓ Millî bütçe tahmin raporu,
  - ✓ Vergi muafiyeti, indirimleri ve istisnası ile benzeri uygulamalar nedeniyle tahsilinden vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
  - ✓ 5018 Kanun kapsamındaki kamu idarelerinin, son iki yıla ait bütçe gerçekleşmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
  - ✓ Yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
  - ✓ 5018 Kanun kapsamında olmadığı halde merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi.

- *Ayrı rapor/dokuman halinde sunulanlar:*

  - ✓ Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı,
  - ✓ Merkezi Yönetim Kesinhesap Kanunu Tasarısı,
  - ✓ Her bir harcamacı kuruluşun Bütçe Kanunu Tasarısı (2017 yılı için 208 adet)
  - ✓ Her bir harcamacı kuruluşun Kesinhesap Kanunu Tasarısı (2015 yılı için 204 adet),
  - ✓ Her bir harcamacı kuruluşun stratejik planı, performans programı ve faaliyet raporu,
  - ✓ Orta vadeli program
  - ✓ Orta vadeli malî planı da içeren bütçe gerekçesi,

- ✓ Yıllık ekonomik rapor,
- ✓ Kamu borç yönetimi raporu,
- ✓ Yıllık program,
- ✓ Genel ekonomik hedefler ve yatırımlar raporu,
- ✓ İdarelerin stratejik planları ve performans programları.

2) 5018 sayılı ve 6085 sayılı Kanunlar çerçevesinde hazırlanarak merkezi yönetim kesin hesap kanun tasarısı kapsamında sunulan rapor ve dokümanlar:

- ✓ Genel Uygunluk Bildirimi, (Genel Uygunluk Bildiriminin eki Uygulama Sonuçlan Raporu ile Hazine İşlemleri Raporu 2011 yılından itibaren TBMM'ye sunulmamaktır.)
- ✓ 2012 Yılı Merkezi Yönetim Kesinhesap Kanunu Tasarısı ile birlikte ilk defa TBMM'ye sunulmaya başlanan Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu ve Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu ile Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerine Ait Denetim Raporu (2015 yılı için 211 adet),

3) Sayıştay tarafından sunulan diğer raporlar:

- ✓ Sosyal Güvenlik Kurumlarına Ait Denetim Raporu,
- ✓ Kamu İktisadi Teşebbüslerine Ait Denetim Raporları (KİT Komisyonuna sunulan)
- ✓ Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu.

Yukarıda genel çerçevesi ile açıklanan maliye politikasının oluşturulma, onay, gözetim ve denetim süreçlerini içeren kamu maliyesinin parlamenter denetim sürecinde, TBMM'nin rol ve sorumluluklarını yerine getirmesinde ortaya çıkan siyasal, kurumsal ve teknik yetersizlikler aşağıdaki bölümde ortaya konulmaya çalışılmıştır.

4.3.5. Türk Kamu Mali Yönetim Sisteminde Mali Kurallara Duyulan İhtiyacın Değerlendirilmesi ve Parlamentonun Gözetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Bağlamında Mali Kural Uygulamasının Önemi

Son yıllarda kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını destekleyen bir maliye politikası aracı olarak gelişen mali kural uygulaması yaygınlık kazanmıştır. Dünya uygulamaları değerlendirildiğinde mali kurallar, siyasal iktidarın iradi yetkilerini sınırlayarak maliye politikasının öngörülebilirliğinin güçlendirilmesi amacıyla kullanılmaktadır. Bu

anlamda mali kurallar, yürütmenin vergi ve harcamaların belirlenmesi noktasında yetkisinin sınırlanmasıyla yürütme ile yasama organları arasında, mali alanda, kuvvetler ayrılığı sistemini güçlendirecek fren-denge mekanizmasının tesis edilmesinde önemli bir mekanizma sunmaktadır. Etkili bir kurala bağlı maliye politikası tesis edilmesinde, sivil toplum kuruluşlarının bütçe süreçlerine katılımının sağlanması, bütçe analizleri yapan parlamento bütçe birimleri kurulması ve komisyonların güçlendirilmesi etkili olmaktadır. Özellikle, 2008 Krizinden sonra, bu Kriz ile birlikte görünür hale gelen kamu mali yönetiminde mali saydamlık ve buna bağlı olarak mali tahminlerin güvenirliğinin sağlaması ile mali raporlama sistemindeki yetersizlik ve eksikliklerin giderilmesine yönelik hükümleri de içeren ikinci nesil mali kural tasarımında, parlamentonun mali gözetim (scrutiny) ve denetim fonksiyonunun önemi daha iyi anlaşılmıştır (Posner and Park, 2007; Kopits, 2011; Schaechter vd., 2012).

Mali kural uygulaması, siyaset bilimi ve politik iktisat kapsamında yöneltilen eleştiriler bir yana konulursa, demokrasinin günümüzdeki başat uygulaması olan temsili demokraside, siyasal iktidarın mali alandaki yetki aşımlarını önleyebilecek bir mekanizma olarak görülebilir. Günümüzde mali kurallar, maliye politikası alanında parlamentonun etkinliğini güçlendirecek ve sürdürülebilir kılacak temel unsurlar ile birlikte ele alınmaktadır. Bu kapsamda hazırlanan mali sorumluluk yasalarında, sadece siyasal iktidarın vergileme, harcama ve borçlanma üzerindeki yetkilerine sınırlama getirmesi yanında, parlamentoda mali nitelikteki kanun tasarılarının hazırlanması, görüşülmesi ve kabul edilmesiyle ilgili esas ve usullere de yer verilmektedir.

Dünya uygulamalarına baktığımızda başarılı bir mali kural sisteminin, siyasal taahhütle desteklenmesi, uygun kurumsal yapı ve ekonomik şoklar, yaşlanma ve yatırım ihtiyacı gibi gelecekte meydana gelebilecek kamu harcama baskısını kapsayan sayısal hedeflerin belirlenmesi şeklinde üç temel unsuru olduğu görülmektedir. 2008 krizinden sonra, bu üç unsur yanında parlamentoların makro mali tahminler ve veriler üzerindeki gözetim ve denetimi önem kazanmıştır. Bu kapsamda 2008 Krizinden sonra kurala bağlı maliye politikası uygulamasında;

- Parlamentoda görüşülmesinden önce, ek mali yükümlülük ile kamu harcamalarında artış gerektiren vergileri, kamu harcamalarını, kamu borçlanmalarını, devlet mallarını ilgilendiren mali kanun tasarılarının önce kamuoyuna açıklanmak suretiyle tartışılması,

- Parlamentoda mali kanun tasarılarının asgari bir sürede görüşülmesi zorunluluğu getirilmesi, bu görüşme süresinin sınırlanamaması; mali kanunların ilgili olduğu kesimlerin/STK'ların, parlamentodaki görüşmeler sırasında, görüşlerinin dinlenmesi ile mali kanun tasarılarının parlamentoda nitelikli bir oyçokluğu ile kabulü,

- Siyasal iktidarların hem maliye politikası tasarımı hem de dönem sonundaki mali performansları kapsamında parlamentoya karşı saydam olmasını sağlayacak parlamentonun ilgili komisyonlarına periyodik olarak bilgi ve rapor sunulması gibi uygulamaların zorunlu kılınması,

- Mali yönetimde şeffaflık, güvenilir, zamanında ve erişilebilir mali veri sunumu, kapsamlı periyodik raporlama, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinin belirgin olması ve yürütme organının her düzeyindeki rol ve sorumlulukların net olması,

- Mali kural sisteminde sayısal kurallar yerine, kurumlara ve bütçe sürecine odaklanan ve bütçenin makro çerçevesinin belirlenmesinde parlamentoların rol ve sorumluluklarını görünür kılan prosedürel kuralların önem kazanması,

şeklinde, genel olarak parlamentonun maliye politikası alanındaki rol ve sorumluluğunu güçlendiren unsurlara yer verilmektedir.

Türkiye'de siyasal iktidarın mali konulardaki iradi yetkilerinin mali kurallara bağlanmasına yönelik olarak Anayasa'nın bütçe onay süreci ile vergi koymakla ilgili hükümleri yanında, esasında kurala bağlı maliye politikasına geçişin yasal çerçevesi olarak değerlendirilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu da bulunmaktadır. Ayrıca 1999-2008 yılları arası dönemde örtük mali kural olarak nitelendirilebilecek bazı mali uygulamalar, IMF stand-by anlaşmaları çerçevesinde yürütülmüştür. Ancak yasal veya anayasal çerçevede, siyasal iktidarın kamu harcama ve gelirleri ile borçlanma yetkisine sınırlama getiren bir mali kural uygulanmamıştır.

Türkiye'de siyasal iktidarın maliye politikası üzerindeki ihtiyari yetkisinin sınırlanması gereği, 1990'lı yıllarda gerek siyasetçiler gerekse akademisyenler tarafından ifade edilmeye başlanmıştır (Atılgan 2010; Saygılıoğlu -Erduran 2012). Mali kural adı altında ilk ciddi girişim, 2009 Eylül ayında açıklanan orta vadeli programda ortaya konulmuştur. Daha sonra, TBMM'ye 26 Mayıs 2010 tarihinde sunulan "Mali Kural Kanunu Tasarısı" ile mali kural uygulaması, kanunlaşma sürecine girmiş, ancak yasama döneminin sona ermesiyle kanunlaşamayarak kadük olmuştur. O tarihten sonra da bir daha gündeme gelmemiştir.

Kamu mali yönetim sisteminde mali kurallara neden ihtiyaç duyulduğu 23 üncü Yasama Döneminde TBMM'ye sunulan ve Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülerek 525 sıra sayısıyla TBMM gündemine gelen Mali Kural Kanunu Tasarısının Genel Gerekçesinde[9] mali kural

[9] TBMM, 23. Yasama Dönemi, Mali Kural Kanunu Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (S. Sayısı: 525), erişim 15.02.2017, https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss525.pdf.

uygulamasının temel gerekçesi, temelde, kamu açığı ile borç yükünün azaltılması ve sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması ile mali disiplin anlayışının kalıcı hale getirilmesi olarak belirtilmiştir. Bu gerekçeye göre kamu mali yönetimde mali kurala ihtiyaç duyulmasının nedeni, maliye politikalarına öngörülebilirlik kazandırılarak ekonomik aktörler nezdinde bu politikalara güveni tesis etmek olarak özetlenebilir.

Söz konusu gerekçede mali kural uygulamasının başarısı için; bütçe sürecinde şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmaya yönelik veri hazırlanması ve yayımlanması, raporlaması ve denetimi gibi alanlarda düzenlemelerin hayata geçirilmesi ile bütçelerin orta vadeli bir bakışla hazırlanmasının önemli olduğu vurgulanmıştır. Mali Kural Tasarısında bu düzenlemelerin, büyük ölçüde, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla daha önce kamu mali yönetim sisteminde yapılan reformlarla gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Bu kapsamda kamu mali yönetimi sisteminde gerçekleştirilen söz konusu reformlar ile mali disiplinin sağlanması, bütçe süreçlerinin etkinleştirilmesi ve ödeneklerin önceliklendirilmesinde kaynak-harcama dengesinin kurulması amaçlanmıştır. Ancak 5018 sayılı ve 4749 sayılı Kanunlarda öngörülen maliye politikasının süreç ve uygulamalarını güçlendiren;

- ✓ OVP'nin bütçenin yasama sürecinden dört ay önce yayımlanması,
- ✓ Gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarılarının gerekçesine mali yük hesabının eklenmesi gereği,
- ✓ Bütçenin parlamento tarafından onaylanmasından sonra bütçe ödenekleri arasında aktarma yapma yetkisinin sınırlanması,
- ✓ Net borç kullanım miktarının, kamu borçlanmasına sınırlama getirilmesine yönelik olarak yıl içinde en fazla yüzde 5 oranında artırılabilmesi,

gibi temel düzenlemeler, zamanla ya kanunla yapılan değişikliklerle işlevsiz kılınmış ya da samimiyetle uygulanmamıştır.

Gelinen noktada, kamu mali yönetim alanında şeffaflık ve uygulama konusundaki samimiyetin sağlamasında; izleme, denetim, sorumluluk, yaptırım süreçlerinin net olarak belirlendiği, özellikle uygulama sonuçlarının Parlamento tarafından etkili ve işlevsel bir şekilde denetlendiği/izlendiği, mali kuralları da içeren bir mali sorumluluk/çerçeve kanuna ihtiyaç vardır. 2000'den sonra, kamu mali yönetimi alanında gerçekleştirilen reformlarla maliye

politikasının süreç ve uygulamalarını güçlendiren düzenlemelere uyulmaması dikkate alındığında, hukuksal düzenlemeler yanında, Parlamentonun bütçe hakkından doğan yetki ve sorumluluğuna sahip çıkan bir siyasal duruşun, hem milletvekilleri hem de vatandaşlar tarafından ortaya konulması gerektiği görülmektedir.

4.4. PARLAMENTONUN MALİYE POLİTİKASI SÜRECİNDEKİ DENETİM VE GÖZETİM FONKSİYONUNUN ETKİNLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK YAPILANDIRMA ÖNERİSİ

Dünyada, özellikle 2008 Finansal Krizinden sonra tekrar gündeme gelen ve farklı tartışmalara konu olmaya başlayan maliye politikasının bağımsız denetim ve gözetimi konusunda parlamentoların etkinliğinin artırılmasına yönelik çabalar, yasama organlarının mali disiplini gözetmesi ile harcama ve gelir politikalarında daha fazla rol sahibi olması şeklinde iki önemli eksende gelişmektedir. Dünyada parlamentoların maliye politikası alanında bütçe hakkından kaynaklanan hak ve yükümlülüklerini uygulanabilir kılmak amacıyla öne çıkan uygulama, süreç ve kurumsal yapılar aşağıda belirtilmiştir (Emil 2010; Çağan 1986; Yılmaz 2014; OECD/SIGMA 2010; Cilavdaroğlu ve Ekici 2013; Konukman 2015; Lienert 2010a; Schick 2010; TBMM 2008; TBMM 2009; TBMM Stratejik Plan (2010-2014); Bacon 2008; Sayıştay 2001; Aydın 2007; Başoğlu 2012):

a) Parlamentonun siyasi ve kurumsal yapısının etkinleştirilmesi,

b) Parlamentonun kamu kaynaklarının yönlendirilmesindeki, önceliklendirilmesindeki ve denetimindeki yetkilerinin etkinleştirilmesine yönelik araç ve yöntemlerin geliştirilmesi,

c) Parlamentonun bilgi üretimi ve analiz kapasitesinin arttırılması,

d) Katılımcı bütçelemede parlamentonun bir platforma dönüşmesine yönelik mekanizmaların oluşturulması.

Yukarıdaki genel çerçevesi çizilen gelişme eksenleri doğrultusunda bu bölümde: TBMM'nin kamu kaynaklarının yönlendirilmesi ve önceliklendirilmesindeki yetkilerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesine yönelik bir yapılandırma önerisi ortaya konulmuştur. Bu öneri, makro mali çerçevenin oluşturulmasından bütçenin onaylanması ve uygulanması ile kesinhesap denetimine kadar geçen süreçleri kapsayacak şekilde tasarlanmıştır.

Bu bölümde ortaya konulan yapılandırma önerisi, mevcut siyasi dengeleri ve siyasal kültürü dikkate almadan, Türkiye gibi kapitalist ekonomi anlayışına dayanan temsili demokrasinin makul seviyede kurumsallaştığı siyasal sistemlerde uygulanabilecek şeklide tasarlanmaya çalışılmıştır.

4.4.1. Yapılandırma Önerisinin Genel Çerçevesi

Tezin, Parlamentonun bütçe hakkından doğan yetkisinin niteliğini etkileyen unsurların değerlendirildiği 4.2. nci bölümünde öne çıkan temel konular aşağıda özetlenmiştir:

a) Bütçenin makro çerçevesinin oluşturulmasında TBMM'nin sürece katılamaması,

b) Bütçe görüşmelerinin, tek bir komisyonda, Plan ve Bütçe Komisyonunda, kesin hesap süreci ile birlikte yürütülmesinden dolayı etkili bir şekilde gerçekleştirilmemesi ve TBMM'nin yeterli ve bağımsız bir mali analiz kapasitesine sahip olmaması,

c) Maliye politikası uygulamalarının gözetim ve denetim sürecinde TBMM'nin, gerek yasama kalitesinden gerekse izleme ve gözetim uygulamalarının/araçlarının yetersizliğinden kaynaklanan nedenlerle etkisiz kalması,

d) TBMM'nin maliye politikası sonuçlarının denetim sürecinin, aynen bütçe görüşme sürecinde olduğu gibi tek bir komisyonda, bütçe ile birlikte görüşülmesinden kaynaklı olarak işlevsel olamamasıdır.

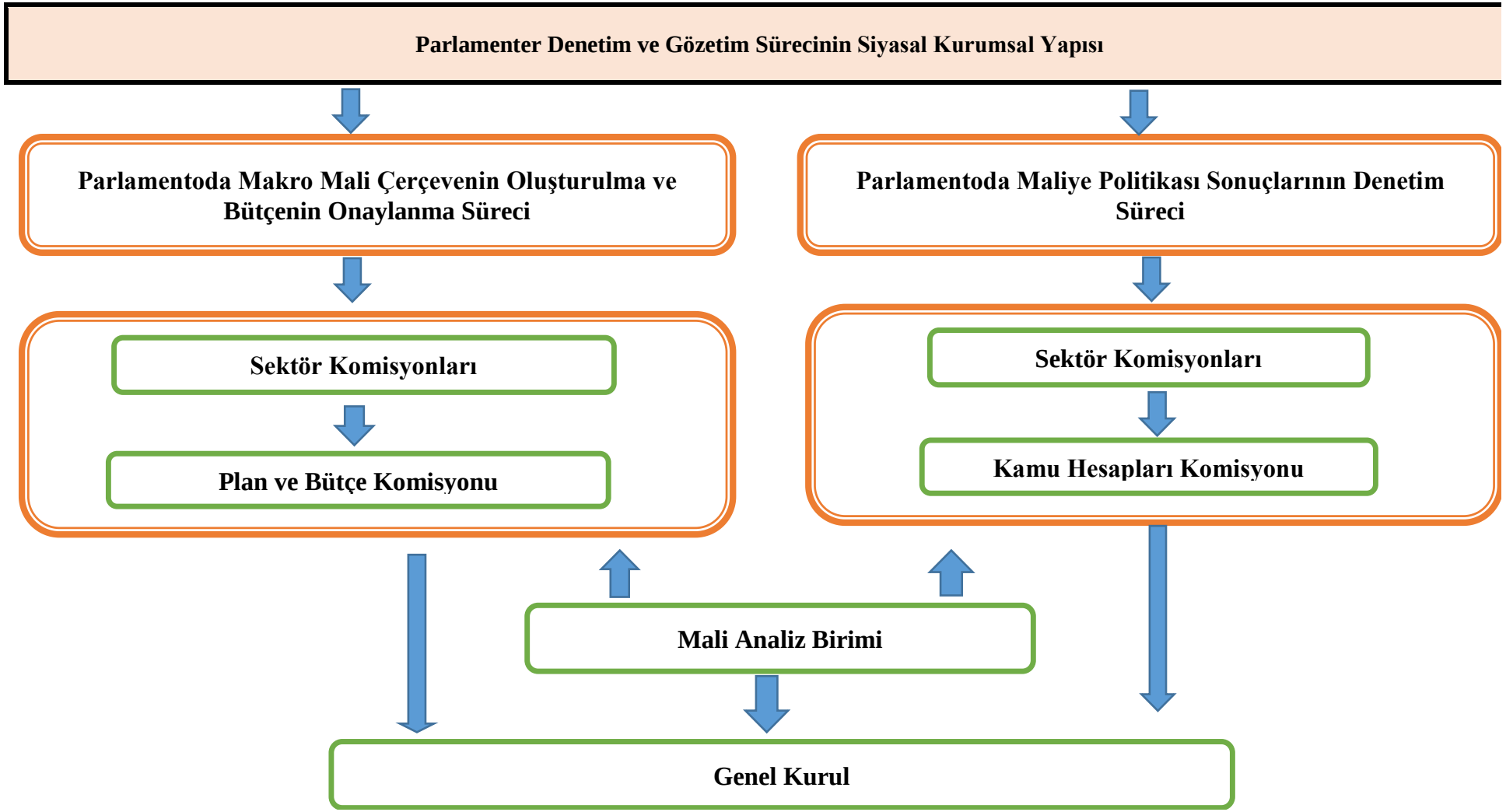
Yukarda belirtilen temel değerlendirmeler doğrultusunda yapılandırma önerisinin genel çerçevesi Tablo 4'te kurgulanmıştır. Buna göre parlamenter denetim ve gözetim sürecinin siyasal kurumsal yapı önerisi; 1) Parlamentoda makro mali çerçevenin oluşturulma ve bütçenin onaylanma süreci ve 2) Parlamentoda maliye politikası sonuçlarının denetim süreci olmak üzere görüşme ve denetim süreçleri; kurumsal yapılanma ile esas ve usuller odağında geliştirilmiştir. Buna göre:

1) Parlamentoda makro mali çerçevenin oluşturulma ve bütçenin onaylanma süreci: Bu süreç temel olarak makro mali çerçeve ile bütçenin komisyonlardaki görüşme süreci ve buna bağlı olarak tasarlanan takvim ekseninde geliştirilmiştir. TBMM'de makro mali çerçeve ile bütçenin onaylama süreci; Plan ve Bütçe Komisyonun bütçe bütünlüğünün sağlanması amacıyla ödeneklerin belirlenmesindeki birincil aktör olma özelliği korunarak diğer sektör komisyonlarının, kamu politikalarının değerlendirilmesiyle sınırlı olmak üzere bütçe görüşme aşamasına katılımını sağlayacak şekilde öngörülmüştür.

2) Parlamentoda maliye politikası sonuçlarının denetim süreci: Daha önce Plan ve Bütçe Komisyonunda bütçe ile birlikte görüşmeleri yapılan kesinhesap denetiminin komisyon süreci ile görüşme takvimi değiştirilmiştir. Buna göre; kesinhesap denetimi için "Kamu Hesapları Komisyonu" adında ayrı bir komisyon kurulması ile diğer sektör komisyonlarının sürece katılımını sağlamaya yönelik bir denetim takvimi tasarlanmıştır.

Bütçe görüşme ve kesinhesap denetim süreçlerine, bağımsız uzmanlık ve bilgi sağlanmasına yönelik olarak TBMM Genel Sekreterliği idari yapısı içinde bir "Mali Analiz Birimi" kurulması önerilmektedir. Bu Birim, hem bütçe sürecine hem de kesinhesap denetimine objektif analiz ve değerlendirmeler ile teknik destek sağlayacaktır.

Tablo 4: Parlamentonun Maliye Politikası Sürecindeki Denetim ve Gözetim Fonksiyonunun Etkinleştirilmesine Yönelik Yapılandırma Önerisinin Genel Çerçevesi



4.4.2. Makro Mali Çerçevenin Oluşturulması, Bütçenin Onaylanması ve Maliye Politikasının Uygulanması Süreçlerinde TBMM'nin Rolünün Etkinleştirilmesine Yönelik Yapılandırma Önerisi

Kamu kaynaklarının yönlendirilmesi ve önceliklendirilmesi olan bütçe sürecinde TBMM'nin rolünün ve belirleyiciliğinin etkinleştirilmesi önerisi;

- ✓ Bütçenin makro çerçevesinin oluşturulması,
- ✓ Bütçe görüşme süreci,
- ✓ TBMM'nin mali analiz kapasitesinin geliştirilmesi,
- ✓ Maliye politikasının uygulanması sürecinde yasama gözetimi,

çerçevesinde geliştirilmiştir.

4.4.2.1. TBMM'nin Maliye Politikasının Makro Çerçevesinin Oluşturulma Sürecine Katılımı

Bütçe sürecindeki temel belgelerin en önemlisi, bütçe planlamasının temelini oluşturan makroekonomik çerçevedir. Makro çerçevenin temelini orta vadeli harcamaya dayanan performans esaslı bütçeleme sistemi oluşturmaktadır. Bu sistemde, kamu kesiminin kullandığı kaynaklarla üretilen çıktı ve sonuçlarla ilişkilendirerek, hükümetin ve kamu kurumlarının kullandıkları kaynaklarla topluma ne gibi yararlar sağlandığı (Yılmaz ve Biçer;2014:332) konusunun, Parlamento tarafından değerlendirmesi beklenmektedir. Ancak 5018 sayılı Kanun'la 2006 yılından sonra temellendirilen yeni kamu mali yönetim sisteminde TBMM'nin, maliye politikasının makro çerçevesinin belirlenmesi sürecinde rolü ve belirleyiciliği bulunmamaktadır. Mevcut sistemde, maliye politikasının makro çerçevesi olan OVM Bakanlar Kurulu tarafından yayımlanmaktadır. Dünya uygulamalarına baktığımızda; başta AB üyesi ülkelerde olmak üzere birçok gelişmiş ülkede, bütçe görüşmelerinden önce parlamentoda yıl ortasında bütçe gerçekleşmeleri ile bütçe hedeflerini, toplumsal öncelikleri ve ekonomik öngörüleri içeren makro mali çerçevenin değerlendirildiği görüşme süreçleri öngörülmüştür. Örneğin, İtalya'da haziran-temmuz aylarında, bütçe tasarısının parlamentoya eylül ayında sunulmasından önce, bütçeyi şekillendiren ana makro çerçeve üzerinde tartışma imkânı yaratılmaktadır (OECD/SIGMA;2010:13).

TBMM'nin maliye politikasının makro çerçevesinin oluşturulma sürecine katılımının sağlanmasına yönelik süreç ve buna bağlı olarak takvim önerisi takip eden Tablo 5'te belirtilmiştir. Bu göre:

- **Makro mali çerçevenin oluşturulma süreci: bütçe politika belgesi görüşmeleri (1 Mayıs -31 Mayıs):** Bakanlar Kurulu; içinde bulunulan yılın bütçe gerçekleşmeleri, gelecek yılın bütçe politikaları ile orta vadeli planı (OVP) içeren ve **"**Bütçe Politika Belgesi" olarak adlandırılan bir belgeyi; TBMM'ye, " En geç 1 Mayıs " tarihine kadar sunar. Bu belge, TBMM sektör komisyonları, Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurul olmak üzere üç aşmadan oluşan bir süreçte, toplam 30 günde görüşülür. TBMM'deki bu görüşmeler, 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun'a göre; kalkınma planlarının tabi olduğu esaslar doğrultusunda gerçekleştirilir.

Bu belge, 31 Mayısa kadar, TBMM kararı olarak Resmi Gazetede yayımlanır. "Bütçe Politika Belgesi"nin yayımlanmasından sonra, kamu kurumlarında bütçe hazırlık süreci başlar.

Bu politika belgesi ile hükümet, ara dönem bütçe gerçekleşmelerini, ekonomik gelişmeleri, gelecek üç yıla ilişkin mali tahminleri, vergi harcamaları tahminini, bağlı yükümlülükler, mali tahminlerde yer almayan hükümet taahhütleri gibi mali görünüm üzerinde risk oluşturabilecek unsurları, programlara göre yapılan sınıflandırma ve gelecek bütçeyi şekillendirecek olan performans hedefleri, kamu maliyesine ilişkin kılavuz ilkelerini ve göstergelerini Parlamentoya sunar.

- **1. Aşama: Sektör komisyonları (2 Mayıs-10 Mayıs)**

  - Her sektör komisyonunda, ilgili kamu kurumlarının üst düzey yöneticiler ile STK'ların katılmasıyla görüş alma (Hearing) toplantıları düzenlenir.

  - Görüş alma toplantıları ile bu aşamanın; STK'lar, milletvekilleri ile ilgili kamu kurumlarının üst düzey yöneticilerinin bir araya gelmesini sağlayacak temel bir işlev görmesi amaçlanmaktadır. STK katılımını sağalamaya yönelik kanalların açık tutulmasına yönelik bir uygulama olan görüş alma toplantıları, yasama sürecine uzmanlık, deneyim, bilgi ve toplumsal çıkarların yansımasının sağlanmasında önemli bir işleve sahiptir. Görüş alma mekanizması başta ABD'de olmak üzere Avrupa Birliği üyesi ülkelerde kullanılmaktadır.

  - Daha sonra her sektör komisyonu, en geç 10 mayıs tarihine kadar Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulmak üzere, STK'lardan gelen önerileri de kapsayan rapor hazırlarlar.

- **2. Aşama: Plan ve Bütçe Komisyonu (11 Mayıs-20 Mayıs)**

  - Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmelere, ilgili Bakanlar ile üst düzey yöneticiler katılır. Bu aşamaya, görüşmelerin daha çok teknik bir çerçevede yapılması öngörüldüğünden, siyasetçiler ile üst düzey yöneticilerin katılması yeterli olacaktır.

- Mali Analiz Birimi, bu görüşmeler için tüm komisyon üyesi milletvekillerine sunulan sektörel mali analizler hazırlarlar. Böylece, yürütme organı tarafından sunulan mali verilerin bağımsız bir birim tarafından değerlendirilmesi sağlanmış olacaktır.

- Plan ve Bütçe Komisyonunda "Bütçe Politika Belgesi", sektör komisyonlarından gelen öneriler de dikkate alınarak, aynen kalkınma planlarının tabi olduğu esaslar doğrultusunda görüşülerek kabul edilir ve yapılan değişiklik ve önerileri içeren bir rapor ile birlikte, Genel Kurulda görüşülmek üzere en geç 20 mayıs tarihine kadar TBMM Başkanlığına sunulur.

- **3. Aşama Genel Kurul (21 Mayıs-31 Mayıs)**

- "Bütçe Politika Belgesi", TBMM Genel Kurulunda, aynen kalkınma planlarının tabi olduğu esaslar doğrultusunda, görüşülerek karara bağlanır.

- TBMM'deki görüşmelerden sonra OVP'yi de içeren "Bütçe Politika Belgesi", 31 Mayıs tarihine kadar Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer.

Tablo 5: Parlamentoda Makro Mali Çerçevenin Oluşturulma ve Bütçenin Onaylanma Süreci: Plan ve Bütçe Komisyonu

Makro Mali Çerçevenin Oluşturulma Süreci
Bütçe Politika Belgesi Görüşmeleri
1 Mayıs -31 Mayıs

1. Aşama: Sektör Komisyonları (2 Mayıs-10 Mayıs)

- İlgili kamu kurumlarının üst düzey yöneticiler ile STK'ların katılmasıyla **Görüş Alma (Hearing) Toplantıları** düzenlenir.

- Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulmak üzere, önerileri içeren rapor hazırlanır.

2. Aşama: Plan ve Bütçe Komisyonu (11 Mayıs-20 Mayıs)

- Görüşmelere ilgili bakanlar ile üst yöneticiler katılır.

- "Bütçe Politika Belgesi", sektör komisyonlarından gelen öneriler de dikkate alınarak, aynen kalkınma planlarının tabi olduğu esaslar doğrultusunda görüşülerek kabul edilir ve

- Bir rapor ile birlikte, Genel Kurulda görüşülmek üzere TBMM Başkanlığına sunulur.

3. Aşama Genel Kurul (21 Mayıs-31 Mayıs)

"Bütçe Politika Belgesi", TBMM Genel Kurulunda, aynen kalkınma planlarının tabi olduğu esaslar doğrultusunda, görüşülerek karara bağlanır.

Bütçe Politika Belgesi Kararı
TBMM Kararı olarak 31 Mayıs'a kadar Resmi Gazetede yayımlanır.

Bütçenin Onaylanma Süreci
Bütçe Görüşmeleri 1 Ekim–31 Aralık

1. Aşama Sektör Komisyonları Görüşmeleri (2 Ekim-17 Ekim)

- Sektörlerine giren kamu kurumlarının bütçe politikaları, ilgili üst düzey yöneticiler ile STK'ların katılmasıyla **Görüş Alma (Hearing) Toplantılarında** görüşülür.

- Politika ve ödenek değişikliği önerilerini bir raporla Plan ve Bütçe Komisyonuna sunarlar.

2. Aşama: Plan ve Bütçe Komisyonu, Makro Mali Çerçevenin Görüşülmesi (18 Ekim-2 Kasım)

Sektör komisyonlarından gelen raporlarla birlikte, ilgili bakanlar ile üst yöneticiler katılımıyla bütçenin makro çerçevesi görüşülür.

3. Aşama: Plan ve Bütçe Komisyonu, Bütçe Ödeneklerinin Görüşülmesi (3 Kasım-11 Aralık)

ilgili bakanlarla üst yöneticilerin katılımıyla bütçe ödenekleri görüşülür

4. Aşama: Genel Kurul (16 Aralık-31Aralık)

Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının Kanunlaşması.

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu
1 Ocak'a kadar Resmi Gazetede vavımlanır

TBMM'nin maliye politikasının makro çerçevesi olan OVM'nin oluşturulma sürecinde, belirleyici bir rol üstlenmesiyle,

- ✓ Kamu kaynaklarının yönlendirilmesi ve önceliklendirilmesi sürecinde, bütçe hakkından kaynaklanan asli işlevini, yerinde ve etkili bir şekilde kullanmasına,
- ✓ STK'ların bütçe sürecine katılımına aracılık ederek siyasal sistemin meşruiyetinin güçlendirilmesine,
- ✓ Milletvekillerinin 1 Ekimde başlayacak bütçe görüşmeleri öncesinde hükümete kendi gözlemlerini ve önerilerini aktarabilme fırsatı bulmasına,
- ✓ Hükümetin bütçe hedeflerini veya niyetini ekim ayından önce Parlamentoya ve kamuoyuna açıkça anlatabilmesine,
- ✓ Başta muhalefet partilerine mensup olmak üzere milletvekillerinin, kendi bakış açılarını kamuoyuna açıklama fırsatı elde edebilmesine,
- ✓ Siyasal tartışmaların önce yapılmasına, böylece ekim ayında başlayacak bütçe görüşmelerinin, muhalefet partilerinin iktidar partisine meydan okuduğu, hükümeti oluşturan siyasi partiye mensup milletvekillerinin ise bütçe tasarısını savunmayı görev bellediği, bir platforma dönüşmemesine,
- ✓ Kamuoyunun hükümetin üç yıllık orta vadeli bütçe strateji ve politikaları hakkında bilgi sahibi olmasına,

imkan sağlanacaktır.

4.4.2.2. Bütçe Görüşme ve Değerlendirme Süreci

TBMM'nin maliye politikasının makro çerçevesinin oluşturulma sürecine katılımının sağlanmasına yönelik süreç, buna bağlı olarak önerilen takvim ve kurumsal yapı çerçevesinde, geliştirilen bütçe görüşme ve onay süreciyle ilgili öneri, Tablo 5'te ortaya konulmuştur. Buna göre,

- **Bütçe Görüşme ve Onay Süreci (1 Ekim–31 Aralık):** Bütçe görüşme sürecinin, Anayasa'da öngörülen süreden 17 gün önce, yani TBMM'de yeni yasama yılının başlangıcı olan 1 Ekim tarihinde başlaması önerilmektedir. Böylece makro çerçevesi ile birlikte bütçenin yasama sürecinin, birçok AB ülkesinde olduğu gibi, dört aya çıkarılması öngörülmektedir. Bu takvim çerçevesinde geliştirilen yeni bütçe görüşme ve onay süreci, STK katılımı ile sektör komisyonlarının katkısını alacak şekilde dört aşamada planlanmıştır.

➢ **1. Aşama Sektör Komisyonları Görüşmeleri (2 Ekim-17 Ekim)**

- Her bir sektör komisyonu, sektörlerine giren kamu kurumlarının bütçe politikalarını: ilgili üst düzey yöneticiler ile STK'ların katılmasıyla görüş alma (Hearing) toplantılarında görüşülür.

- Bu aşamada, aynen makro çerçevenin oluşturulma sürecinde olduğu gibi kamu kurumlarının üst düzey yöneticileri ile STK'lar bir araya getirilerek bütçe sürecine uzmanlık, deneyim, bilgi ve toplumsal çıkarların yansıması öngörülmektedir.

- Her bir sektör komisyonu, politika ve ödenek değişikliği önerilerini bir raporla Plan ve Bütçe Komisyonuna, en geç 17 Ekim tarihine kadar sunarlar.

➢ **2. Aşama: Plan ve Bütçe Komisyonu, Makro Mali Çerçevenin Görüşülmesi (18 Ekim-2 Kasım)**

- Sektör komisyonlarından gelen raporlar ile kamu hesapları komisyonu tarafından kamu kurumlarıyla ilgili denetim sonuçları, bulguları ve önerilerini kapsayan rapor da dikkate alınarak ilgili bakanlar ile üst yöneticilerin katılımıyla bütçenin makro çerçevesi görüşülür.

- Bu aşamada, teknik çalışmalara geçmeden önce bütçe üzerindeki siyasi görüşmelerin gerçekleşmesi öngörülmektedir.

➢ **3. Aşama: Plan ve Bütçe Komisyonu, Bütçe Ödeneklerinin Görüşülmesi (3 Kasım-11 Aralık)**

- İlgili bakanlarla üst yöneticilein katılımıyla merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısının ödenekleri görüşülür.

- Mali Analiz Birimi, bu görüşmeler için tüm komisyon üyesi milletvekillerine sunulan kurumsal ve sektörel mali analizleri hazırlar. Böylece, yürütme organı tarafından sunulan mali verilerin bağımsız bir birim tarafından değerlendirilmesi öngörülmektedir.

- Ödeneklerin değerlendirilmesinden sonra, hazırlanan rapor ve merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısını, en geç 11 Aralık tarihine kadar TBMM başkanlığına sunulur.

➢ **4. Aşama: Genel Kurul (16 Aralık-31Aralık)**

- Teknik çalışmaların, Plan ve Bütçe Komisyonunda tamamlanması da dikkate alınarak temsili demokrasi kuramından gelen halkın iradesinin toplu olarak temsil edilmesi nedeniyle halkın iradesinin tesis edilme süreci olan Genel Kurul aşamasında

görüşmeler, daha makro seviyede ve sınırlı bir sürede gerçekleştirilebilir. Bu kapsamda Genel Kuruldaki görüşmeler, bütçe ödeneklerinin onaylanmasında esas alınan, fonksiyonel bazda sektörler itibari ile yapılabilir. Aynı şekilde, bütçe ödeneklerinin onaylanması da, fonksiyonel bazda sektörler itibari ile toplam olarak gerçekleştirilebilir.

- Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı, 31 Aralık tarihine kadar görüşülerek kanunlaşır.

➢ **Merkezi yönetim bütçe Kanunu:** 1 Ocak tarihine kadar Resmi Gazetede yayımlanır.

4.4.2.3. TBMM'nin Mali Analiz Kapasitesinin Geliştirilmesi

Son yıllarda parlamentoların bütçe sürecindeki etkinliğinin artırılmasına yönelik uygulamalar arasında, parlamentoların analiz ve bilgi üretim kapasitelerinin geliştirilmesi önde gelmektedir. Yasama organlarının analiz ve bilgi üretim kapasitelerini güçlendirmek suretiyle yürütme organının performansının parlamento tarafından izlenme ve kontrol edilme kapasitesinin artırılması amaçlanmaktadır. Bunlar, yasama, gözetim ve denetim ile bütçe işlevleri şeklindeki parlamentonun temel görevlerini yerine getirmesine yardımcı olan uzmanlık birimleridir. Asıl işlevleri arasında, ekonomik tahmin ve mali hesaplamalar yapılması, yürütmenin bütçe önerilerinin analiz edilmesi yer alan söz konusu mali analiz birimleri, bu görevlere ek olarak, harcama kesintisi seçenekleri, vergilendirme ve ekonomi politikaları hakkında bilgilendirme (OECD/SIGMA;2010:37) çalışmaları yapmak işlevlerine de sahiptir.

Dünyada, genelde parlamento bütçe ofisi şeklinde teşkilatlanan ve yürütme organından bağımsız olan söz konusu uzmanlık birimlerine ilk örnek, kamu maliyesini gözetim görevi verilen, ABD Kongre Bütçe Ofisidir. İtalya, Hollanda, Polonya, İngiltere ve Kanada gibi ülkelerde de parlamento bütçe ofisleri bulunmaktadır. 2008 Krizinden sonra, özellikle bütçe açığı ve kamu borç düzeyine dair zamanında ve güvenilir bilgi eksikliğinden kaynaklı olarak yürütme bünyesindeki mali verileri sunan kurumsal yapı ve sürece olan güvenin sarsılması, parlamento bütçe ofisleri gibi bağımsız analiz yapabilen kurumsal yapılara yönelimi artırmıştır. Örneğin, 2008 Krizinden sonra Yunanistan'da, yeniden yapılanma kapsamında, parlamentoya bağlı ve bağımsız yapıda, tavsiye ve denetleme yetkilerine sahip bir bütçe ofisi oluşturulması ilk alınan tedbirler arasında bulunmaktadır (Yılmaz ve Biçer;2014:173).

TBMM'nin bilgi kapasitesinin önemi ve geliştirilmesi, TBMM'nin 2010-2014 yıllarını kapsayan ilk Stratejik Planında temel gelişme ekseni olarak vurgulanmıştır. Stratejik Planda vurgulandığı üzere, bilgi hizmetlerinin hizmet sunumunda odak haline getirilmesi ve yasama sürecinin başta komisyon aşaması olmak üzere, sunulan bilgi desteğinin önemli oranda

artırılması amacıyla TBMM bünyesinde bir Yasama Akademisi kurulması gündeme gelmiştir. Ana misyonu araştırmalar yoluyla yasama kararları ile parlamenter denetim sürecine nitelikli bilgi ve belge desteği sağlamak olan Yasama Akademisinin temel fonksiyonları, söz konusu 2010-2014 Stratejik Planında; nitelikli bilgi desteği sağlayan, birbiriyle ilişkili diğer birimlerin Yasama Akademisi bünyesine entegre edilerek yasama sürecinde bilgiye zamanında ve hızlı erişimde, bilginin sunumu ve arşivlenmesinde bütüncül bir modele geçilmesi; yasama sürecinin tüm aşamalarında yer alan kamu kurumalarındaki ilgili kişilerin gerekli mesleki bilgi ve beceriler kazandırılması, bu becerilerin geliştirilmesini sağlayacak kapsamlı ve sürekli bir eğitim verilmesi ve özellikle akademik alanda çalışanların yasama sürecine bilgi desteği ve katkılarını artırmaya yönelik faaliyetler yürütülmesi olarak belirtilmiştir.

Bunun yanında, Plan ve Bütçe Komisyonuna teknik bilgi desteği sunmak üzere bir bütçe analiz birimi kurulması, 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 2006 yılında gündeme gelmiştir. Bu amaçla, OECD ve Dünya Bankası gibi kuruluşlarla çeşitli uluslararası projeler yürütülmüş, çalışmalar yapılmış ve bilimsel toplantılar düzenlenmiştir[10]. O yıllarda Plan ve Bütçe Komisyonuna uzmanlık desteği sunan TBMM İdari Teşkilatına bağlı Bütçe Başkanlığı bünyesinde bir mali analiz birimi kurulması çalışmaları yapılmış, ancak dünyadaki örneklerine benzer bir kurumsal yapının idari ve hukuksal alt yapısına sahip bir uzmanlık kapasitesi oluşturulamamıştır.

TBMM'nin, makro mali çerçevenin oluşturulması, bütçenin onaylanması ve maliye politikasının uygulanması süreçlerinde rolünün etkinleştirilmesine yönelik olarak önerilen siyasal kurumsal yapı ve görüşme sürecinin, bağımsız bilgi ile desteklenmesi önem arz etmektedir. Bağımsız ve etkili uzmanlık desteği, önerilen yeni makro mali çerçeve ile bütçe sürecini güçlendirecek temel unsurlardan biridir. Bu kapsamada, temelde bütçeyi milletvekilleri için anlaşılabilir hale getirmek; bütçe politikaları ve öngörüleriyle ilgili soruları yanıtlamak ve hem iktidar hem muhalefet milletvekillerine uzmanlık hizmeti vermek amacıyla TBMM bünyesinde, yurt dışındaki örneklerine benzer "**Mali Analiz Birimi**" kurulması önerilmektedir. Kurulması önerilen **"Mali Analiz Birimi"nin** sahip olması gereken özellikler;

[10] TBMM'nin bütçe sürecindeki rolünün etkinleştirilmesine yönelik olarak Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından, 2006-2011 yılları arasında; Afyonkarahisar'da 23-25 Eylül 2010 tarihleri arasında, gerçekleştirilen "Bütçe Sürecinde Parlamentoların Değişen Rolü: İKÖPAB ve AB Üyesi Ülke Deneyimleri" Konulu Uluslararası Sempozyum; 2010 yılında TBMM-OECD/SIGMA Arasında Gerçekleştirilen Akran Değerlendirmesi Projesi (OECD-SIGMA Peer Review Report); TBMM-Hollanda Parlamentosu (MATRA-FLEX) arasında (2007-2008) yıllarında yürütülen: "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bütçe Sürecindeki Rolünün Güçlendirilmesi Amacıyla Başta Bütçe Müdürlüğü Olmak Üzere Parlamento Çalışanlarının Mesleki Bilgilerinin Geliştirilmesi." Projesi ve 8-9 Ekim 2008 tarihinde, Afyonkarahisar'da Gerçekleştirilen "Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü" konulu uluslararası sempozyum gerçekleştirilmiştir.

✓ Bütçe bilgisini, yasama organı ile birlikte akademisyenler, medya ve kamuoyu için de anlaşılabilir, bütçe görüşme sürecini takip edebilir kılacak mesleki deneyim ve uzmanlığa sahip olması,

✓ Teknik ve saydam bir şekilde güvenilir bilgi sunması,

✓ Tamamen bağımsız olarak hem iktidar hem muhalefet milletvekillerine hizmet vermesi,

Şeklinde belirtilebilir.

Mali Analiz Biriminin görevleri ise;

✓ Makroekonomik gelişmeler ile politikaları periyodik olarak izlemesi: Bu kapsamda, üçer aylık veya en az altı aylık dönemler halinde, OVP'deki makroekonomik tahminler ile bu tahminlere yönelik gerçekleşmelerin takip edilmesi,

✓ Ek bütçe kanununa gerek olmayan ödenek hareketlerini takip ederek kamuoyuna duyurulması,

✓ Yürütme organının kamuoyunu aydınlatmak amacıyla 5018 sayılı Kanunun, bakanların her malî yılın ilk ayı içinde, sorumlu oldukları kamu idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda kamuoyunu bilgilendireceklerine dair 10 uncu maddesindeki uygulamaları takip ederek komisyonun bilgilendirilmesi,

✓ Kamu harcamaları ve vergi politikaları başta olmak üzere bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarındaki taahhütler ile gelir-gider rakamlarının değerlendirilmesi, gelir veya gider öngören kanunlarının cari yıl ve gelecek yıllar bütçelerine yansımasının analizinin gerçekleştirilmesi,

✓ Bütçe üzerinde orta ve uzun vadede risk oluşturabilecek sosyal güvenlik gibi alanlarda mali risk analiz çalışmaları yürütülmesi yanında, eğitim, sağlık ve savunma gibi önemli kamu hizmetleri konusunda araştırma ve değerlendirmeler yapılması,

✓ Seçim öncesinde seçim vaadi olarak ortaya konulan politikaların bütçe maliyet analizlerinin tarafsız bir şekilde hesaplanarak kamuoyuna sunulması,

✓ Kamu finansmanı ve kamu borçlanmasındaki gelişmelerin takip edilmesi,

şeklinde sayılabilir.

Ayrıca Mali Analiz Biriminden; Parlamentoya maliye politikası ile ilgili olarak çeşitli STK'lardan gelen bilgiler ile akademik kurumlardan gelen çalışmaları, derleyerek kullanılabilir hale getirmeleri beklenmektedir.

4.4.2.4. Maliye Politikasının Uygulanması Sürecinde TBMM'nin Gözetim Kapasitesinin Güçlendirilmesine Yönelik Diğer Öneriler

TBMM'nin maliye politikasının uygulanması esnasındaki gözetim fonksiyonun etkinliğinin arttırılması ihtiyacı, gerek bütçe hakkında gerekse hükümetlerin aldıkları birçok politika kararının parlamentonun bilgisi dışındaki mekanizmalarla oluşturulması eğilimindeki artıştan kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda, TBMM'nin gözetim fonksiyonun etkinliğinin arttırılması bağlamındaki önerilerimiz aşağıda sıralanmıştır:

- Ek bütçe kanununa gerek olmayan ödenek hareketlerini, Bakanlıkların, ancak Plan ve Bütçe Komisyonuna bilgi vermesinden sonra yapabilmesi,

- Yürütme organının kamuoyunu aydınlatmak amacıyla 5018 sayılı Kanunun, bakanların her malî yılın ilk ayı içinde, sorumlu oldukları kamu idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda kamuoyunu bilgilendireceklerine dair 10 uncu maddesindeki hükmün uygulamasının takip edilmesi,

- Sektör komisyonları, Fransız Ulusal Meclisinde olduğu gibi kendi denetim ve gözetim alanlarına giren konularda özel "alt komisyon" kurarak, belirlediği kamu politikalarının gözetimini yapabileceği gibi uygulanan kanunların etkisini değerlendirecek araştırmaları yıl içinde gerçekleştirebilir. Bu denetim ve gözetim sonuçlarını bir raporla, "Plan ve Bütçe Komisyonu" ile yeni kurulacak "Kamu Hesapları Komisyonuna" sunabilir. Örneğin Fransa'da Ulusal Meclis, 1999 yılında Maliye Komisyonu içinde görevi her yıl belli kamu politikalarının sonuçlarını değerlendirmek olan "Değerlendirme ve İzleme Alt Komisyonu"nu kurmuştur. Bunun yanında Kültür, Aile ve Toplumsal İşler Komisyonu, kendi bünyesinde "Sosyal Güvenlik Finansmanı Yasalarını İzleme Komitesi" adında bir alt komisyonu 2004 yılında kurmuştur (OECD/SIGMA;2010:35).

- Anayasanın 98 inci maddesine göre, milletvekillerince kamu kurumlarına yöneltilen soruların, ilgili sektör komisyonlarınca ilgili bakanlıklara birer aylık dilimler halinde gönderilmesi ve bu sorulara en geç bir ay içinde verilen cevapların kamuoyu ile paylaşılması, gerektiğinde komisyonun bu cevaplar üzerinden, ilgili bakanın katılacağı kamuoyuna açık "Görüş Alma (Hearing) Toplantılar"ıgerçekleştirmesi.

STK katılımının yüksek olduğu ülkelere bakıldığında daha çok STK katılımını sağlamaya yönelik kanalların açık tutulmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu kapsamda önemli

bir katılım kanalı olarak "hearing" ya da "görüş alma" olarak adlandırılan STK'ların yasama sürecine sistematik katılımını sağlayan mekanizma, başta ABD'de olmak üzere Avrupa Birliği üyesi ülkelerde kullanılmaktadır. Görüş alma sistemi Amerika'daki Başkanlık sisteminin en önemli dayanaklarından biridir. Bu sistem sadece yasama sürecinin iyi işlemesinin araçlarından biri olmasının yanında, aynı zamanda yargı ve yürütme erklerinin ve toplumun yasama sürecine katılımının önemli araçlarından biridir (Bakırcı;2012:319). Görüş alma sisteminin başlıca iki yararından söz edilebilir:

1) Görüş alma sistemi sivil toplumun yasama sürecine katılımına aracılık ederek siyasal sistemin meşruiyetini sağlamaktadır. Toplumdaki her kişi, grup ve kuruluş yasama sürecine katılmak istediği takdirde, sürecin kendilerine karşı sonuna kadar açık olduğunu bilmekte, gerek duyduğunda katılmakta ve bu nedenle de yasaların kendilerinin de katılımıyla yapıldığına inanmaktadır (Bakırcı;2012:319).

2) Yasama sürecine uzmanlık, deneyim, bilgi ve toplumsal çıkarların yansıması sağlanmaktadır. Yasama sürecine katılım sadece sivil toplum kuruluşları ya da STK katılımı ile sınırlı tutulmamakta, üniversitelerden, yürütme ve yargı organlarından, düşünce kuruluşlarından (think tank), lobilerden, bilgi üreten bağımsız kuruluşlardan yararlanılmaktadır (Bakırcı;2012:319).

- STK Akreditasyon Sistemi: Sendikalar, meslek örgütleri ve uzman STK'ların, yasama sürecine katılmalarının etkinleştirilmesi amacıyla Almanya Parlamentosunda bulunan bir akreditasyon sistemi kurulması ve STK katılımı ile ilgili TBMM İçtüzüğü'nde, komisyonların bu sistem aracılığı ile kayıtlı sivil toplum örgütlerinden görüş almasını zorunlu tutacak bir katılım süreci öngörülmesi gerekmektedir.

- TBMM'nin maliye politikasının denetim ve gözetimi sürecindeki rolü, doğrudan komisyonlar, bütçe görüşme süreçlerinin etkinleştirilmesi ve maliye politikası uygulamalarının izlenmesi yanında, genel olarak yasama sürecinin kalitesini etkileyecek iyileştirmelere de bağlıdır. Bu çerçevede, son yıllarda çok sayıda ülke, yasama yapı ve prosedürlerini değiştirmek ve geliştirmek suretiyle parlamentoların yasama kalitesini geliştirme konusuna odaklanmıştır. Bu girişimler, yasama kalitesinin geliştirilmesine yönelik iktidar-muhalefet ilişkisinin geliştirilmesi, komisyonların görevlerini yerine getirirken bilgi temelinin desteklenmesi suretiyle yasama sürecindeki etkinliklerinin artırılması çerçevesinde yürütülmektedir.

- Yasama kalitesinin geliştirilmesinde, temsili demokrasinin temel gelişim ekseni doğrultusunda parlamentoda iktidar-muhalefet ilişkisinin profesyonelliğe ve uzlaşmaya dayalı olarak kurgulanması ve işlemesi önemlidir. Günümüzde parlamenter demokrasilerin temelini,

iktidar partileri ile muhalefet partileri arasındaki ayrışma oluşturmaktadır. Politik iddiaları ve duruşları yönünden parlamentoda temsil edilen partilerin sert bit şekilde kutuplaşmalarına rağmen, parlamentonun günlük yasama faaliyetlerinde ve çalışmalarında partiler arası işbirliği birlikte gidebilmektedir. Böyle bir işbirliği, muhalefetin, yasama ve yürütmenin etkin denetimini sağlaması yanında iktidar partilerini engelleme amaçlı taktiklere başvurma olasılığını azaltarak muhalefetin yaşamsal anayasal rolünü oynamasına izin vermektedir (OECD/SIGMA;2010:30). Başta AB ülkelerinde olmak üzere birçok ülkede iktidar-muhalefet ilişkilerinde işbirliğinin artması eğilimi, "çoğunlukçuluktan", "konsensüs temelli" bir politik sisteme kaymanın parçası olarak (OECD/SIGMA;2010:30).

➢ TBMM'deki yasama sürecinin kalitesinin iyileştirilmesi ve dolayısıyla komisyonların yasama sürecindeki etkinliklerinin artırılmasına yönelik olarak iktidar-muhalefet dinamiklerinin değiştirilebilmesini ve geliştirilmesini hedefleyen başlıca öneriler aşağıda özetlenmiştir:

- TBMM'deki siyasi parti gruplarının büyüklükleriyle orantılı olarak komisyon başkanlıkları bölüştürülmesi: Bu uzlaşma, "kazanan hepsini alır" şeklindeki mevcut uygulamadan açık bir farklılaşma olacaktır. Ayrıca, TBMM İçtüzüğü'nde, dört yıllık bir yasama dönemi boyunca komisyonlara, aynı partiye mensup milletvekillerince başkanlık edilme şartı bulunmamaktadır. Bu nedenle komisyon başkanlıklarına muhalefet partilerinden milletvekili seçilmesi her zaman mümkündür. Örneğin bütçe komisyonu başkanlığı, Hollanda, Almanya, İspanya, Portekiz ve Fransa gibi birçok AB ülkesinde parlamentoda temsil edilen en fazla milletvekiline sahip muhalefet partisinin üyesine bırakılmaktadır. Bunun yanında, birçok ülkede, İngiltere Avam Kamarasında olduğu gibi, Kamu Hesapları Komisyonu Başkanının muhalefet partilerinden seçilmesine yönelik teamül oluşmuştur (OECD/SIGMA;2010:30).

- Komisyonların ve Genel Kurulun gündemlerinin belli bir oranının muhalefetin önerdiği ya da en azından onayladığı yasama faaliyetlerine ayrılması: Bu şekilde, zamanlama üzerindeki denetimini kısmen devrederek iktidar, başta hükümetin öncelik verdiği yasama faaliyetleri olmak üzere kendi öncelikli işlerini görme fırsatına sahip olmaktadır. Örneğin 2010'dan itibaren İngiltere'de, kamu ekonomisi dışındaki iktisadi faaliyetlerle ilgilenecek ve iktidar partisinin çoğunlukta olmadığı bir ekonomi komisyonu kurulmuştur. İktidar partisinin çoğunlukta olmadığı parlamento komisyonu yöntemi, özellikle, idareyi hesap vermeye yönlendiren yıllık bütçe, kamu hesapları, gözetim ve denetim gibi konularda uygulanabilir. Bu uzlaşma yöntemi sayesinde, hükümetin parlamentoya getirdiği konularda erteleyici ve geciktirici tekniklere muhalefet partileri,

daha az başvurma eğiliminde olacaktır. Diğer bir ifadeyle, gündemin oluşturulması ve zamanın kullanılması konuları yerine, iktidar ve muhalefet partileri daha asli olan denetim ve yasama konularında mücadeleye yönelecektir (OECD/SIGMA;2010:31).

- TBMM İçtüzüğü'nde Yapısal ve Yöntemsel Değişiklik Yapılması Gereği: Halen yürürlükte bulunan TBMM İçtüzüğü, 5 Mart 1973 tarihinde Cumhuriyet Senatosunun da bulunduğu çift meclisli dönemde, 1 Eylül 1973 tarihinde yürürlüğe girmiştir. TBMM İçtüzüğü'nün çeşitli maddelerinde, aradan geçen 45 yıllık süre içinde 155 değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler sonucu, mevcut bazı hükümler hiç uygulanmazken İçtüzük'te dayanağı olmayan bazı uygulamalar da çok güçlü teamüller halini almıştır. Bu uygulama pratiğinin İçtüzük'ün sistematiğini önemli ölçüde bozması nedeniyle iktidar partileri kanun yapım sürecinin yavaşlığından, muhalefet partileri denetim sürecinin etkisizliğinden ve genel olarak tüm siyasetçiler ise parlamento çalışmalarının planlı ve programlı olmayışından şikâyet etmektedirler. Diğer yandan parlamento çalışmalarının Genel Kurul ağırlıklı olması, komisyon çalışmalarını etkisizleştirmekte ve yasama sürecinin istenilen kaliteye ulaşmasını engellemektedir (TBMM İçtüzük Taslağı:2009). Bu gerekçeler doğrultusunda TBMM İçtüzüğü'nde değişiklik yapılmasına yönelik çalışmalar yapılmış, partiler arası uzlaşma komisyonları kurulmuş ancak etkin, öngörülebilir, katılımcı ve şeffaf bir yasama süreci sağlayacak değişiklikler gerçekleştirilememiştir.

4.4.3. TBMM'nin Maliye Politikası Sonuçlarının Denetim Sürecindeki Yetkisinin Etkinleştirilmesi ve İşlevselliğinin Geliştirilmesine Yönelik Yapılandırma Önerisi

Gelişmiş demokrasilerinde bütçe uygulama sonuçlarının denetlendiği kesinhesap süreci, bütçe hakkının kullanımı noktasında, hesap verebilirliğin odak noktası olarak görülmektedir. Hesap verebilirlik, çağdaş kamu mali yönetim sisteminin önemli unsurlarından birini teşkil etmektedir. Hesap verebilirlik, kendilerine kamu gücü kullanma görev ve yetkisi verilenlerin yasal sınırlar içinde bu yetkiyi nasıl kullandıklarının hesabını vermeleri anlamına gelmektedir. Bu kapsamda karşımıza çıkan ilk hesap verme yükümlülüğü, seçilmiş yasama organı ile yürütme arasındaki siyasal sorumluluktan kaynaklanmaktadır. Yürütmenin siyasal sorumluluğu parlamentoya karşıdır (Yılmaz ve Biçer;2010a:208). Siyasal sorumluluğun en önemli ayağını, Sayıştay tarafından incelenen bütçe hesaplarının parlamentodaki "kesinhesap denetimi" teşkil etmektedir.

Temsili demokrasinin temeli olan "denge ve denetleme" sistemi içinde kesinhesap denetimi, bir önceki yıl bütçe kanunu ile hükümete verilen vergi gelirlerini toplama, kamu harcamalarını yapma ve borçlanma yapabilme yetkisinin, bütçe hakkı doğrultusunda/halk adına

kamu kaynaklarının kanunlara uygun olarak ekonomik, verimli ve etkin bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesidir. Tüm demokratik ülkelerde vazgeçilmez bir siyasal denetim işlevi olması nedeniyle, bu sürecin etkin ve işlevsel bir şekilde yürütülmesi amacıyla yasama organları, uzmanlaşmış daimi komisyonlar kurmuşlardır. Dünya uygulamalarına bakıldığında, parlamentolarda bütçe sonuçlarının/kesinhesabın denetimini yapmak üzere genel olarak üç kurumsal yapının olduğu görülmektedir. Bu uygulamalar: a) Anglo-Sakson ülkelerinin çoğunda olduğu gibi "kamu hesapları komisyonu", b) Kıta Avrupası ülkelerinin çoğunda bulunan bütçe ve kesinhesabın birlikte görüşüldüğü "maliye komisyonları" c) bütçe ile ilgili işlerin görüşüldüğü komisyonun bünyesinde "kamu hesapları alt komisyonu" şeklindedir.

Türkiye'de 1982 Anayasası ile kaldırılan ve fiilen hiç görev yapmayan "Sayıştay Komisyonu" uygulaması dışında, kesinhesap denetimi için ayrı bir komisyon deneyimi yaşanmamıştır. Osmanlı İmparatorluğu dönemine baktığımızda, bugünkü Plan ve Bütçe Komisyonunun nüvesini; 13 Mayıs 1877 tarihli Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi (İlk İçtüzük düzenlemesi) çerçevesinde oluşturulan 15 encümen (komisyon) arasında yer alan Muvazene-i Maliyy'e (Bütçe), Rüsumat (Vergi ve Gümrük) ve Kavanin-i Maliyy'e (Mali Kanunlar) encümenlerinin görev alanları itibarıyla teşkil ettiği söylenebilir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde, bütçe ve kesinhesap kanunu tasarıları ile devlet gelir ve giderlerinde artışa veya azalışa neden olacak kanun tasarı ve tekliflerini görüşmekle Muvazene-i Maliyy'e Encümeni görevlendirilmişti. Bu yaklaşım Cumhuriyet döneminde, 2 Mayıs 1927 tarihli TBMM Dâhili Nizamnamesi'nde de aynen benimsenerek bütçe ve kesinhesap ile ilgili konularda sadece Bütçe Encümeni görevli olmuştur. Bu bütçe ve denetim konusunda tek komisyon uygulaması 1977 yılına kadar devam etmiştir. 17 Mart 1977 tarihli ve 641 sayılı Karar'la TBMM İçtüzüğü'nde yapılan değişiklik sonucu Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerini görüşmek üzere bir de Sayıştay Komisyonu kurulmuştur. Uygulamaya baktığımızda esasında Sayıştay Komisyonu hiç kurulmamış ve işlevsiz kalmıştır. Daha sonra 1982 Anayasasında kesinhesapların Bütçe Komisyonunda görüşüleceği hükme bağlandığından Sayıştay Komisyonu, anayasal olarak işlevsiz kalmış ve 20 Şubat 1992 tarihli ve 163 sayılı Karar'la kaldırılmıştır[11].

Ancak, kesinhesapların ayrı bir denetim komisyonunda görüşülmesi ihtiyacı, her dönemde gündeme gelmiş ve ayrı bir komisyon kurulması konusunda teşebbüsler olmuştur. TBMM'de bir müstakil denetim komisyonu kurulması talebi Sayıştay tarafından da sık sık dile getirilmektedir. Sayıştay Başkanlığının 23 Şubat 2001 tarihli ve 443071/950 sayılı onayı ile Kurulan Çalışma Grubu tarafından hazırlanan "Sayıştay Raporlarını Görüşmek Üzere Türkiye

[11] TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunun tarihçesi, erişim tarihi 15.02.2017, https://pbk.tbmm.gov.tr/K_Tarihce.

Büyük Millet Meclisinde İhtisas Komisyonu Kurulması Hakkında Rapor"da, bütün Sayıştay raporlarının, Genel Uygunluk Bildirimleri dışında, kurulacak özel bir ihtisas komisyonunda ele alınması gerekliliği vurgulanmıştır. Bu raporda, Anayasada değişiklik yapılması gerektiği için, Genel Uygunluk Bildirimlerinin, kurulacak denetim komisyonunun yetki alanı dışında tutulduğu belirtilmektedir (Sayıştay;2001).

Bir kamu hesapları komisyonu kurulmasına yönelik en ciddi girişim, TBMM Başkanı Zonguldak Milletvekili Köksal TOPTAN tarafından, 23 üncü Yasama Döneminde, 23 Ocak 2008 tarihinde bir İçtüzük değişiklik teklifi hazırlanmasıdır[12]. Bu Teklif, TBMM Anayasa Komisyonunda kabul edilerek TBMM gündemine gelmiş, ancak kanunlaşamayarak kadük olmuştur. Bu Teklifte, Anayasa değişikliği yapılamadan kesinhesabı denetleyecek Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde, Almanya ve İspanyadaki sisteme benzer bir " Kesinhesap Alt Komisyonu" kurulması önerilmiştir. Bu yaklaşım, 2009 yılında TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonu tarafından hazırlanan TBMM İçtüzüğü Teklif Taslağında da tekrar edilmiştir. Son olarak 7 Haziran 2015 tarihinde yapılan "25 inci Dönem Milletvekili Genel Seçimlerinden" sonra, TBMM'de en fazla milletvekiline sahip iki parti arasında yapılan koalisyon hükümeti kurma çalışmaları sırasında, Anayasa değişikliği yapılarak müstakil bir "kamu hesapları/kesinhesap komisyonu" kurulması gündeme gelmiştir.

Bu kapsamda: TBMM'nin maliye politikası sonuçlarının/kesinhesabın denetim sürecindeki rol ve sorumluluğunun etkinleştirilmesine yönelik yapılandırma önerisi;

- Türkiye'de müstakil bir mali denetim komisyonu kurulması çalışmalarında ortaya konulan gereklilik, ilke ve esaslar,

- Özellikle 2008 krizinden sonra mali kural uygulaması doğrultusunda parlamentoların yürütmenin mali işlemlerini denetlemesinin kamuoyu nezdinde artan önemi ve bu doğrultuda geliştirilen denetim ve gözetim araçları,

dikkate alınarak kurulması önerilen "kamu hesapları/kesinhesap komisyonunun" sahip olması gereken temel özellikler ile kesinhesap görüşme süreci ekseninde geliştirilmiştir.

4.4.3.1. TBMM'nin Maliye Politikası Sonuçlarının Denetim Sürecindeki Rol ve Sorumluluğunun Etkinleştirilmesinde Kamu Hesapları Komisyonu Kurulması Önerisi

TBMM'nin maliye politikası sonuçlarının denetim sürecindeki yetkisinin etkinleştirilmesi ve işlevselliğinin geliştirilmesine yönelik öneri; maliye politikasının uygulama sonuçlarının denetiminde TBMM'nin rol ve sorumluluğunun geliştirilmesi, kesinhesabın

[12] 23 üncü Yasama Döneminde verilen (2/122) esas sayılı Kanun Teklifi, görüşülerek 107 sıra sayısı ile TBMM Genel Kurul Gündemine girmiştir.

TBMM'deki görüşme sürecinin siyasal kurumsal yapısı ile görüşülme esas ve usullerinin etkinleştirilmesi çerçevesinde ele alınmıştır. Bu kapsamda;

- TBMM'nin bütçe hakkından doğan yetkisini, yerinde ve zamanında kullanabilmesi amacıyla TBMM bünyesinde müstakil bir "Kamu Hesapları Komisyonu" kurulması önerilmektedir.

- Anayasanın 164 üncü maddesinde, kesinhesap kanunu tasarısının bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu ile TBMM Genel Kurulunda gündeme alınarak görüşüleceği hükmü dikkate alındığında, müstakil bir komisyon kurulabilmesi için Anayasa'da değişiklik yapılması gereği, çalışma kapsamı dışında tutulmuştur.

Dünya uygulamaları ve Sayıştay Başkanlığınca kurulan çalışma grubu tarafından 2001 yılında hazırlanan rapordaki öneriler çerçevesinde, kurulması önerilen kamu hesapları komisyonunun temel özellikleri Tablo 6'da sıralanmıştır.

Tablo 6: Kamu Hesapları Komisyonunun Kurulmasında ve Çalışmasında Gözetilmesi Gereken İlkeler

a) Kurumsal Yapı:

- ✓ Savunma hizmetleri, genel kamu hizmetleri, çevre koruma hizmetleri, iskân ve toplum refahı hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, sağlık hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri şeklindeki kamu harcamalarının, kamu hizmetlerinin niteliğine göre sınıflandırılması olan fonksiyonel ayrıma göre 10 temel sektör dikkate alınarak, her sektör için 3 üyeden oluşan alt komisyon kurulabilmesi için komisyonun başkan hariç en az 30 üyeden oluşması,
- ✓ Komisyonun yıl içinde etkin çalışması amacıyla en az 3 üyeden oluşan alt komisyonlar marifeti ile çalışması,
- ✓ Alt komisyonlara uzmanlık desteği sunacak kapasiteye, doğrudan sahip olması,
- ✓ -Komisyon başkanının TBMM Genel Kurulunda nitelikli çoğunlukla seçilmesi.

b) Görev Alanı

- ✓ Bütçe uygulama sonuçlarının/kesinhesabın denetimi,
- ✓ TBMM bünyesindeki Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu (KİT) kapatılarak, Bu Komisyonunun görev alanını düzenleyen 3346 sayılı Kanun'daki görevlerin de Kamu Hesapları Komisyonuna verilmesi,
- ✓ Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması hakkındaki tüm Sayıştay raporlarının Kamu Hesapları Komisyonuna sunulması ve sonuçlandırılması,
- ✓ Genel olarak kamu kurumlarıyla yürütülen kamu politikaları ile ilgili araştırma ve inceleme yapma ve yaptırma yetkisini haiz olması.

c) Denetim Anlayışı, Yöntemi ve Kapsamı

- ✓ Komisyon toplantılarına, konunun ilgili olduğu bakanlığın veya kuruluşun en üst görevlisinin hazır bulunması, ayrıca bu toplantılara Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığından da yetkililerin katılması,
- ✓ Komisyon bütün mali bilgilere ve diğer dokümanlara erişme hakkına incelemeleri sırasında sahip olması, gerekli gördüğü kişileri tanık olarak çağırmaya, gerekli kişilerden ve kurumlardan rapor istemeye yetkili olabilmesi,
- ✓ İlgili bakanlık ve kuruluşların Komisyon raporundaki tavsiyeleri, yerine getirip getirmediklerinin, Sayıştay tarafından izlenmesi ve sonuçlarının komisyona bir raporla sunmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi,
- ✓ TBMM'nin bütçe sürecindeki görevlerinin etkili olması ve harcama-denetim ilişkisinin kurulabilmesi için, komisyon tarafından yapılan denetim sonuçları, bulguları ve önerileri kapsayan bir raporun, gelecek bütçelere yansıtılması amacıyla Plan ve Bütçe Komisyonuna sunulması,
- ✓ Komisyonun; çalışma programını Sayıştay ile görüşerek Parlamento çalışma döneminin başlamasından sonra mümkün olan en kısa zamanda, Sayıştay Başkanının da katılımıyla yapacağı bir toplantıda kamuoyuna ilan edilmesi,

- ✓ Kamu hesapları komisyonu denetimlerini yaparken, diğer sektör komisyonlarının sürece dahil olmasına yönelik olarak TBMM İçtüzük'ünde işbirliği mekanizmalarının tanımlanması.

d) Tarafsızlığı ve Etkinliği Sağlamaya Yönelik Temel Özellikler

- ✓ Kamu hesapları komisyonu hükümet politikalarına ve bu politikaların yerindeliğine karışmaması; hükümet politikalarının ve programlarının sağlam bir malî yönetim çerçevesinde, verimli, etkin ve tutumlu tarzda uygulanmasını sağlamak suretiyle politikanın nasıl yürütüldüğüyle ilgilenmesi,
- ✓ Komisyon görevlerini parti tarafı tutmayan bir tarzda yerine getirmesi amacıyla; doğrudan bakanlar yerine, ilgili bakanlıklar ile kurumların genel müdür ve müsteşar düzeyindeki üst yöneticilerinin denetime tabi tutması,
- ✓ Komisyon başkanının muhalefet parti üyelerinden seçilmesinin bir gelenek haline gelmesi,
- ✓ Komisyon oturumlarının, milli güvenlik ve ticari sırlar dışında, kamuoyuna ve dolayısıyla basın mensuplarına açık olması.

İngiltere Parlamentosundaki gibi etkili ve işlevsel görev yapan, kamuoyunda önemi bilinen kamu hesapları komisyonları, hükümet politikalarına ve bu politikaların yerindeliği yerine, bu politikaların ve programların sağlam bir malî yönetim çerçevesinde, verimli, etkin ve tutumlu tarzda uygulanmasını sağlamak suretiyle politikanın nasıl yürütüldüğüyle ilgilenmeye çalışmaktadır. Bu amaçla komisyonlar doğrudan bakanlar yerine, genelde, ilgili bakanlıklar ile kurumların genel müdür ve müsteşar düzeyindeki yöneticilerini denetime tabi tutmaktadır. Diğer yasama komisyonlarına nazaran, kamu hesapları komisyonlarının bu şekilde daha az siyasi bir yapıda faaliyet göstermesi, kamu hesapları komisyonlarının hükümet ve bürokrasi üzerindeki etkinliğini artırdığı görülmektedir. Örneğin, geleneksel olarak başkanı her zaman en büyük muhalefet partisinin milletvekilleri arasından seçilen İngiltere Parlamentosunun Kamu Hesapları Komisyonunun hükümete ilettiği tavsiyelerin yüzde 95'ine uyulduğu belirtilmektedir (Bacon;2008:244). Bu nedenle kamu hesapları komisyonunun etkin bir şeklide görev yapmasında, hukuksal ve idari düzenlemeler yanında demokrasi algısından kaynaklı siyaset kültürünü de belirleyici olduğu görülmektedir.

Tablo 7: Parlamentoda Maliye Politikası Sonuçlarının Denetim Süreci: Kamu Hesapları Komisyonu

Maliye Politikası Uygulamalarının Denetim ve Gözetimi
- KİT Denetimi
- Maliye Politikası Uygulamalarının Gözetimi

1. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi (Yıl Boyu)

Anayasa ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların TBMM'ce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çerçevesinde, kapsamdaki KİT'lerin denetimi.

a) Alt Komisyon Çalışmaları (1 Ocak-31 Nisan)

b) Komisyon Çalışmaları (1 Mayıs-31 Ekim)

c) Genel Kurul (Yıl Boyu): İtiraz halinde, Genel kurulda görüşme yapılması.

2. Maliye Politikası Uygulamalarının Denetimi/Gözetimi (Yıl Boyu)

a) Öneriler ile izlemeye tabi hususları, Sayıştay raporları üzerinden izler ve bu konularda gerektiğinde ilgili üst düzey yöneticilerle toplantı yapabilir.

b) Kamu politikalarının sonuçları hakkında Sayıştay'dan talep ettiği denetim ve izleme raporlarını görüşür, gerektiğinde bu raporlarla ilgili olarak ilgili üst düzey yöneticilerle toplantı yapabilir.

Kesinhesap Süreci
1 Ekim–31 Aralık

1. Aşama: Sektör Komisyonları (2 Ekim-20 Ekim)

- Sektörlerine giren kamu kurumlarının kesinhesapları, politika odaklı olarak, İlgili üst düzey yöneticiler ile STK'ların katılmasıyla Görüş Alma (Hearing) Toplantılarında görüşülür.

- Önerilerini bir raporla Kamu Hesapları Komisyonuna sunarlar.

2. Aşama: Kamu Hesapları Komisyonu (21 Ekim-30 Kasım)

- Sektör komisyonlarından gelen raporlarla birlikte, ilgili kamu kurumlarından üst düzey yöneticilerin katılımıyla kamu kurumlarının kesinhesaplarını görüşür.

- Öneriler ile izlemeye tabi hususları bir raporla ilgili kurumlara ve Sayıştay'a gönderir.

- Kamu politikalarının uygulamaları hakkında Sayıştay'dan denetim ve izleme talebinde bulunabilir.

3. Aşama: Genel Kurul Görüşmeleri (1 Aralık-15 Aralık)

- Kamu kurumlarının bütçeleri onaylanmadan önce denetimlerinin tamamlanması.

- Merkezi Yönetim Kesinhesap Kanun Tasarısının Kanunlaşması.

1 Ocak tarihine kadar Merkezi Yönetim Kesinhesap Kanunu Resmi Gazetede yayımlanır

TBMM'de ayrı bir denetim komisyonu kurulmasına yönelik yapılandırma önerisi Tablo 7'de belirtilmiştir. Kurulması önerilen kamu hesapları komisyonu, temelde TBMM'nim kesinhesap ve kamu iktisadi teşebbüslerinin mevcut denetim işlevleri yanında maliye politikası uygulamalarının gözetimi görevini de üstlenecektir. Bu kapsamda kamu hesapları komisyonunun denetim süreci üç temel kısımda kurgulanmıştır: a) Kesinhesap denetimi, b) KİT denetimi ve c) Maliye politikası uygulamalarının gözetimi.

a) Kesinhesap Denetim Süreci (1 Ekim-31 Aralık): Bu süreç üç aşamalı olarak geliştirilmiştir.

- **1. Aşama: Sektör Komisyonları (2 Ekim-20 Ekim):**

  - Sektörlerine giren kamu kurumlarının kesinhesapları, politika odaklı olarak, ilgili üst düzey yöneticiler ile STK'ların katılmasıyla görüş alma (Hearing) toplantılarında görüşülür.

  - Bu aşamada gerçekleştirilecek görüş alma toplantıları ile kamu kurumlarının üst düzey yöneticileri ile STK'lar bir araya getirilerek, maliye politikası uygulamalarının değerlendirilmesinde, uygulayıcılar ile uygulamadan etkilenenlerin uzmanlık, deneyim ve bilgilerinin alınması öngörülmektedir.

  - Her bir sektör komisyonu, kamu politikasının uygulanma sonuçları hakkındaki görüş ve önerileri ile izlemeye tabi hususları içeren raporları, Kamu Hesapları Komisyonuna, en geç 20 Ekim tarihine kadar sunarlar.

- **2. Aşama: Kamu Hesapları Komisyonu (21 Ekim-30 Kasım)**

  - Sektör komisyonları, tarafından kamu kurumlarıyla ilgili denetim sonuçları, bulguları ve önerileri kapsayan raporlarla birlikte, ilgili kamu kurumlarından üst düzey yöneticiler ile Sayıştay, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığından yetkililerin katılımıyla kamu kurumlarının kesinhesaplarını görüşür.

  - Öneriler ile izlemeye tabi hususlar bir raporla ilgili kurumlara gönderilir. Bu raporlarda belirtilen izlemeye tabi hususlar, Sayıştay tarafından yıl içinde komisyona raporlanır.

  - Ayrıca, kamuoyunda öne çıkan veya yasama denetimi yapılmasında kamu yararı görülen kamu politikalarının sonuçları hakkında Sayıştaydan denetim ve izleme talebinde bulunabilir.

- **3. Aşama: Genel Kurul Görüşmeleri (1 Aralık-15 Aralık)**

  - Bu aşama, merkezi yönetim kapsamındaki kamu kurumlarının bütçeleri onaylanmadan önce denetimlerinin tamamlanması amacıyla aralık ayının ilk yarısında sonuçlandırılacak şekilde planlanmıştır.

  - Merkezi yönetim kesinhesap kanun tasarısı kanunlaşarak 1 Ocak tarihine kadar Resmi Gazetede yayımlanır.

b) Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi (Yıl Boyu)

Anayasa ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların TBMM'ce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çerçevesinde, kapsamdaki KİT'lerin denetimi temelde iki aşamada gerçekleştirilmektedir. Genel Kurul aşaması 3346 sayılı Kanun gereği, Komisyon kararlarına itiraz halinde işlediğinden nadiren kullanılan bir süreçtir.

- **1. Aşama: Alt Komisyon Çalışmaları (1 Ocak-31 Ekim)**

  Mevcut sistemde olduğu gibi, sektörlere göre teşkil edilecek alt komisyonlar marifetiyle, denetim kapsamındaki kamu iktisadi teşebbüslerinde denetim yapılması.

- **2. Aşama: Komisyon Çalışmaları (2 Ekim-20 Ekim)**

  Mevcut sistemde olduğu gibi, kamu iktisadi teşebbüslerinde denetimi gerçekleştirilir.

- **3. Aşama: Genel Kurul (Yıl boyu)**

  3346 sayılı Kanun gereği, itiraz halinde, sadece itiraz edilen komisyon raporları ile sınırlı olmak üzere Genel Kurulda görüşme yapılması.

c) Maliye politikası uygulamalarının denetimi/gözetimi (Yıl Boyu):

Kamu Hesapları Komisyonunun, dönemsel değil yıl boyu denetim/gözetim yapması öngörüldüğünden, maliye politikası uygulamalarının izlenmesi konusunda aşağıda önerilen kapsamda komisyon işlev yüklenebilir:

- Öneriler ile izlemeye tabi hususları, Sayıştay raporları üzerinden izler ve bu konularda gerektiğinde ilgili üst düzey yöneticilerle toplantı yapabilir.

- Kamu politikalarının sonuçları hakkında Sayıştaydan talep ettiği denetim ve izleme raporlarını görüşür, gerektiğinde bu raporlarla ilgili olarak ilgili üst düzey yöneticilerle toplantı yapabilir.

- Parlamentoda, üzerinde durulmayan vergi politikaları ve bunların uygulamalarının gözetimine yönelik olarak, Kamu Hesapları Komisyonu, Sayıştaydan inceleme veya TBMM Mali Analiz Biriminden araştırma isteyebilir, gerektiğinde ilgili kamu kurumlarının yetkilileri ve STK'ların katılımı ile görüş alma (Hearing) toplantıları yapabilir.

- Yıl içinde TBMM'nin denetim ve gözetim faaliyetlerini etkinleştirmek için Avrupa ülkelerinin bazılarında uygulanan raportörlük sistemi, Kamu Hesapları Komisyonu için de düşünülebilir. Muhalefet ya da iktidar partilerinin herhangi birinden seçilecek olan raportör, kurumsal yada sektörel bazda bütçe uygulamalarını izleyerek komisyona rapor sunabilir. Bu raporların hazırlanmasında, TBMM'nin "Mali Analiz Birimi" etkin rol oynayabilir. Bu şekilde komisyon üyelerinin maliye politikası uygulamaları aşamasına etkin katılımları, hem iktidar hem de muhalefet milletvekillerinin gözetim ve denetim etkinliklerine daha fazla zaman ve kaynak ayırmaya teşvik edecektir.

Sonuç olarak temsili demokratik sistemde, bütçe hakkı açısından, yürütme organı tarafından kullanılan kamu kaynağı ve yetkinin hesabının verilmesi, en temel konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Politikalar, hedefler ve bu hedefleri hayata geçirecek faaliyetler çerçevesinde hesap verebilirliğin tasarlanması, bütçe hakkının etkin işlemesine ve dolayısıyla bütçe hakkının etkinliği ise bir döngü şeklinde giden sürecin daha işlevsel bir şekilde çalışmasına yol açacaktır (Yılmaz ve Biçer;2010a;217). Bu şekilde Parlamentonun bütçe uygulamalarını izlemesi ve uygulama sonuçlarını denetlemesi;

✓ Yürütme organının ve kamu politikalarının uygulanması sürecine farklı seviyelerde yer alan bürokratların moralinin ve motivasyonunun sağlanması ve sürdürülmesi,

✓ "Müzakereci demokrasi" anlayışı doğrultusunda kapsamlı bir "kamu yararı" kavramına ulaşılması amacıyla mevcut politika uygulamalarının incelenmesi ve deneyimlerden yararlanılması suretiyle parlamentonun gelecekte vereceği kararların kalitesinin arttırılması,

✓ Güven ve meşruiyetin, vatandaşlar ve vergi mükellefleri nezdinde tesis edilmesi,

açısından önem taşımaktadır (Tarschys, 2008:263-264). Bu noktada, Parlamentonun bütçe hakkını etkin kullanmasında öne çıkan temel unsur maliye politikası sonuçlarının denetimini nasıl yaptığı ile yakından ilgilidir. Bu sürecin etkinliğini sağlamada parlamentonun kurumsal yapısı yanında, dış denetim konusunda parlamentoya destek sağlayan bağımsız yüksek denetim kurumu olan Sayıştayın etkinliği de önemlidir.

4.4.3.2. Maliye Politikasının Sonuçlarının Parlamenter Denetiminde Sayıştay'ın İşlevinin Güçlendirilmesi

Kurulması önerilen Kamu Hesapları Komisyonu işlevlerini, ancak konusunda uzman bir yüksek denetim kurumu/Sayıştay ile yerine getirebilir. Bu anlamda Türkiye'de tek anayasal yüksek denetim kurumu olarak Sayıştayın, bu teknik sürecin doğru ve güvenilir bir şeklide yürütülmesinde Kamu Hesapları Komisyonuna teknik anlamda destek verilmesine yönelik dinamik bir işlev üstlenmesi gerekmektedir. Bu ihtiyaç/gereklilik doğrultusunda Sayıştayın modellenen yeni denetim ve gözetim sistemindeki rol ve sorumluluğu ile ilgili temel hususlar aşağıda vurgulanmıştır:

- Kurulacak Kamu Hesapları Komisyonunun, denetim ve gözetim fonksiyonunu etkin bir şekilde yerine getirirken ihtiyaç duyduğu rafine bilgiyi sağlayacak şekilde Sayıştayın dinamik bir kurumsal yapıya kavuşturulması, bu kapsamda Kamu Hesapları Komisyonunun tavsiyelerinin hükümet ve ilgili kuruluşlarca yerine getirilip getirilmediğinin izlenmesine ve denetlenmesine yönelik idari alt yapı geliştirilmesi,

- Sadece yılsonu bütçe uygulama sonuçlarına uygunluk bildirimi vermenin dışında, Sayıştayın yıl içinde de denetim yaparak bulgularını Kamu Hesapları Komisyonuna sunması yanında, Sayıştayın medya ve diğer araçlarla faaliyetleri ve denetim sonuçları hakkında zamanlı ve yaygın iletişim kurması,

- Kullanıcı odaklı ve amaçlarına daha etkin hizmet edecek şekilde denetim raporlarının geliştirilmesi,

- Mali sistem ve süreçler ile iç kontrol mekanizmalarının denetiminin yaygınlaştırılması,

- Kamu harcamalarının yanı sıra Sayıştayın, kamu gelirleri üzerindeki denetim ve analizlerinin geliştirilmesi, bu noktada Kamu Hesapları Komisyonu ile yakın işbirliğini sağlayacak denetim ve gözetim yöntemleri geliştirilmesi,

- Özellikle kamu iktisadi teşebbüsleri yönünden, uygunluk denetimi ile mali denetim raporlarının ayrı ayrı düzenlenmesi, böylece uygulama denetimi sonucu bulunan kanuna aykırı diğer uygulamaların, ayrı bir yargı raporuna konu edilebilmesinin sağlanması.

Halkın her kesiminin, günümüz koşullarında yönetimin faaliyetleri hakkında doğrudan bilgi sahibi olması mümkün değildir. Yönetimin eylem ve işlemlerinin ve performansının bağımsız kurumlar tarafından değerlendirilmesi, sonuçları hakkında halkın ve parlamentonun bilgilendirilmesi yoluyla ancak, yönetimin hesap verme sorumluluğu sağlanabilir. Çağımızda

bu durum yasama adına yapılan bağımsız yüksek denetimin önemini daha da artırmaktadır. Kamu yönetimleri bakımından önemli konuları denetleyen, kanıtlara dayanan tarafsız görüşlerini parlamentolarına rapor etmeye, kamuoyuna açıklamaya ve böylece kamu yönetiminde yaşanan sorunların aşılmasına katkıda bulunmaya çalışan Sayıştaylar, hükümetin mali iş ve işlemleri ile kaynakları etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı konusunda, parlamentolara yardımcı olmaktadır. Bu kapsamda, 6085 sayılı Kanun ile geleneksel fonksiyonlar yanında, kamu politikalarının hedefleri, elde edilen çıktı ve sonuçları kapsamında yürütmeyi denetlemesi ve bunun sonucunda TBMM'ye daha fazla bilgi ve destek sunmasına yönelik olarak yetkilendirilen Sayıştayın, denetim yaklaşımını dönüştürmesi beklenmektedir.

SONUÇ

Demokrasinin bir uygulama biçimi olarak siyasal temsile dayanan demokrasi modeline geçişte, "bütçe hakkı" (power of the purse) olarak kavramsallaştırılan iktidarın sınırlanması ve hesap vermesine yönelik tarihsel ve sosyolojik gelişme, önemli bir köşe taşını oluşturmaktadır. Bu süreç içinde temsili demokrasilerde parlamentolar, mutlak iktidarların tasfiye edilmesiyle birlikte, kamu maliyesi ile ilgili yetkilerini demokratik yoldan seçilmiş yürütme organları ile paylaşmaya başlamışlardır. Tarihsel olarak baktığımızda yaklaşık 800 yıllık demokrasi mücadelesinin aşama aşama kaydettiği kazanımların ürünü olan "bütçe hakkı", bütçe üzerinde halkın temsilcilerinin elde ettikleri, yürütmenin vergi toplamasına izin verme ve harcama yapmasına onay verme şeklinde sistemleştirilen bir süreç olarak günümüz temsili demokrasilerindeki anlamına kavuşmuştur. Temsile dayanan demokrasi modelinin gelişmesinde, Avrupa'da feodalitenin çöküşü ve kilisenin siyasal nüfuzunun kırılışı ile birlikte 16 ıncı ve 17 inci yüzyıllarda, modern devlet kapitalist dünya ekonomisinin bir siyasal kurumu olarak öncü bir rol üstlenmiştir. Modern devletin, kapitalist gelişme ile birlikte piyasa ekonomisinin varlığını sürdürebilmesi ve piyasa ekonomisine gittikçe genişleyen "kamu müdahalesi" için varlığı önem kazanmıştır.

Kapitalist bir ekonomide "kamu müdahalesinin", dolayısıyla "Devletin ekonomiye müdahalesi", sonuç itibari ile toplumdaki güç dengelerini yansıtması, toplumsal ekonomik ve siyasal durumu etkilemesi nedeniyle siyasal bir olgu olarak derinlik kazanmıştır. Günümüzde, devletin ekonomiye müdahalesi salt piyasa yada hükümet başarısızlıklarından kaynaklanmadığından, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomideki genişleme ve daralma gibi dönemsel dalgalanmaların olduğu dönemlerde de devlet müdahalesi gündeme gelmektedir. Saf kamu malları, dışsallıklar, kamu düzenini doğrudan ilgilendiren erdemli-erdemsiz mallar konusunda devletin müdahalesiyle ilgili maliye yazınında bir ölçüde uzlaşma olmasına rağmen, ekonomik istikrar, kalkınma, tam istihdamın sağlanması ve gelir dağılımı konusunda devlet müdahalesinin niteliği ve kapsamı ile ilgili ortak bir yaklaşım oluşturulamamıştır. Devletin ekonomiye müdahalesinin temel araçlarını kapsayan maliye politikası, her ne kadar atanmış bürokratların uygulama ve mali denetim sürecinde rol almasına rağmen, seçilmiş temsilciler (hükümet ve parlamento) tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle maliye politikasının en önemli özelliğini, siyasi karakterinin daha baskın olaması teşkil etmektedir.

Maliye politikası, devletin toplumun bir kesiminden kaynak toplayıp, toplumun diğer bir kesimine kaynak aktarma sürecidir. Bu süreçte, hangi kesimden ne kadar alınacağı ve hangi kesimine ne kadar aktarılacağı kararı, siyasal yapı, yani seçilmiş politikacılar tarafından

verilmektedir. Seçilmiş politikacılar, para politikası ve borçlanma politikası gibi teknik konuları yüksek bürokratlara bırakırken, kaynak dağılımını etkileyen politikaların kontrolünü devir etmek istemezler, çünkü bu tür politikaları kullanarak gelecek seçimlerde kendi seçilme ihtimallerini artırabilmektedirler. Bu durum, maliye politikasının belirlenmesinin, birçok teknik konuyu içermesine rağmen, siyasetçilere bırakılmasının en temel nedeni olarak görülmektedir.

20 inci yüzyılın son çeyreğinde, küreselleşme ile birlikte yaşanan derin ekonomik ve toplumsal değişim sürecinde, ticari serbestleşme ve rekabet (serbest piyasa ekonomisi, vergi oranlarının düşürülmesi), sermayenin serbest dolaşımının sağlanması, sosyal harcamaların kısılması suretiyle kamu müdahalesinin kapsamının daralması ve özelleştirme ekseninde yapısal bir dönüşüm yaşanmıştır. Bu yapısal dönüşümüm kamu maliyesine ve kamusal karar alma süreci üzerindeki etkisi ise kamunun ekonomi içindeki yeri, kamu harcamalarının etkinliği ve siyasetin bu alandaki iradi yetkisinin sınırlanması ekseninde şekillenmiştir. Dünyada birçok ülkede, 1990'lı yıllardan itibaren, kamu mali yönetim anlayışı sorgulanmaya başlanmış ve kamu mali yönetiminde yeni araç, yöntem ve uygulamalar gündeme gelmiştir. Bu gelişmeler, bazı temel ekonomik ve mali büyüklükler üzerinde daimi nitelikte sayısal hedeflerin, sınırlamaların ve ilkelerin belirlenmesi şeklinde tanımlanan ve sürdürülebilir maliye politikası için makroekonomik istikrarın sağlanması ve öngörülebilirliğin artırılması amacıyla "mali kuralların" veya "kurala dayalı maliye politikalarının" ön plana çıkması sonucunu doğurmuştur.

Mali kurallar, esasında siyasetin, yani siyasal iktidarın ekonomi politikalarının belirlenmesindeki rolüne teknik bir sınır çizmektedir. Ancak bu teknik sınır, sadece matematiksel denklemlerden/rakamlardan ibaret değildir. Kurala bağlı maliye politikasıyla hesap verebilir ve şeffaf bir kamu mali yönetiminin temel esasları ile ilkeleri belirlenmekte, mali kural uygulamasına temel teşkil edecek mali verilerin kapsamı genişletilmekte ve bu verilerin hazırlanmasından kamuoyu ile paylaşılmasına kadarki süreçler yeniden tanımlanmaktadır.

İradi maliye politikalarını sınırlayan mali kuralların olumlu ve olumsuz yönlerine ilişkin literatürde tartışmalar devam etse de, günümüzde ülkenin siyasi ve idari yapısını dikkate alarak tasarlanmış mali kuralların, mali hedefleri gerçekleştirmede siyasi, teknik ve idari destekleyici düzenlemeler yoluyla başarılı olduğu görülmektedir. Dünya uygulamaları değerlendirildiğinde mali kurallar, genel olarak maliye politikası alanında parlamentonun etkinliğini güçlendirecek ve sürdürülebilir kılacak temel unsurlar ile birlikte ele alınmaktadır. Buna göre mali kurallar, yürütmenin vergi ve harcamaların belirlenmesi noktasında yetkisinin sınırlanmasıyla yürütme ile yasama organları arasında, mali alanda, kuvvetler ayrılığı sistemini güçlendirecek fren-denge mekanizmasının tesis edilmesinde önemli bir mekanizma sunmaktadır. Fren-denge

mekanizmasının tesis edilmesinde, sivil toplum kuruluşlarının bütçe süreçlerine katılımının sağlanması, bütçe analizleri yapan parlamento bütçe birimleri kurulması ve komisyonların güçlendirilmesi etkili olmaktadır.

Devlet faaliyetlerinin mali yönü, demokratik irade teşekkülü açısından, ana hatları itibari ile parlamento tarafından belirlenmesini ve devamlı olarak denetlenmesini zorunlu kılmaktadır. Parlamento, yürütme organının sahip olacağı mali hareket sahasını sınırlamak ve gerekli kamu kaynağının hangi yoldan temin edileceğine, yani özel ekonomiden hangi miktarda ve şekilde kaynak aktarılacağına karar vermektedir. Bütçe hakkı, kamu sektörü faaliyetlerinin ve büyüklüğünün parlamento tarafından onandığı bütçe sürecinde işlerlik kazanmaktadır. Bunun yanında parlamentonun yürütme organını denetlemek için kullandığı en etkin denetim yolu olan bütçe, yönetenle yönetilen arasındaki hesap verme sorumluluğu sisteminin en önemli unsurunu teşkil etmektedir.

Bütçe hakkının kullanımı noktasında, gelişmiş demokrasilerinde hesap verebilirliğin odak noktasını; parlamentonun bütçenin görüşülüp onanması ve bütçe uygulama sonuçlarının toplandığı kesinhesapların denetimi teşkil etmektedir. Bu anlamda kamu mali yönetim sisteminin önemli unsurlarından birisini hesap verebilirlik oluşturmaktadır. Hesap verebilirlik kendilerine kamu gücü kullanma görev ve yetkisi verilenlerin bu yetkiyi yasal sınırlar içinde kullanıp kullanmadıklarının hesabını vermeleri olarak tanımlanmaktadır. Yürütmenin siyasal sorumluluğu parlamentoya karşıdır. Bu kapsamda karşımıza çıkan ilk hesap verme yükümlülüğü, seçilmiş yasama organı ile yürütme arasındaki siyasal sorumluluktan kaynaklanmaktadır. Siyasal sorumluluğun en önemli ayağını, Sayıştay tarafından incelenen bütçe hesaplarının, kesinhesap denetim sürecinde parlamentodaki denetimi teşkil etmektedir.

Temsili demokrasinin temeli olan "denge ve denetleme" sistemi içinde kesinhesap denetim süreci, bir önceki yıl bütçe kanunu ile hükümete verilen vergi gelirlerini toplama, kamu harcamalarını yapma ve borçlanma yapabilme yetkisinin, bütçe hakkı doğrultusunda/halk adına, kanunlara uygun olarak kamu kaynaklarının ekonomik, verimli ve etkin bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesidir. Günümüzde gelişmiş Batı demokrasilerinde, yönetim şekline bağlı olmaksızın, asıl vurgu, güçler ayrılığını temel alan etkili ve işlevsel bir denge ve denetleme sistemi kurmaya odaklanmıştır.

Bütçe hakkının parlamenter demokrasilerdeki esasını, yürütme organına gelir toplama ve harcama yapma yetkisi verilmesi, yani önce bütçelerin parlamento tarafından onaylanması ile bütçe uygulama sonuçlarının denetim yetkisinin parlamentoya ait olması teşkil etmektedir. Bu süreç, tüm demokratik ülkelerde vazgeçilmez bir siyasal denetim işlevi görevi görmektedir. Ancak dünyada parlamentolarının bu siyasal denetim işlevi; özellikle siyasi iktidarın

parlamentoyu ne ölçüde kuşattığı, bütçe hakkının etkin kullanımını ve kamu kaynaklarının siyasi iktidar tarafından kullanılmasının yasama organı tarafından halk adına denetlenmesi noktasında önemli sorunları içerdiği görülmektedir.

Ülkemizde bütçe hakkının temeli, Anayasa'nın 87 nci, 160 ıncı, 162 nci ve 164 üncü maddelerinde çizilmiştir. Bu çerçevede kurumsallaşan ve maliye politikasının oluşturulma, onay, gözetim ve denetim süreçlerini içeren kamu maliyesinin parlamenter denetimdeki TBMM'nin mevcut rolü, gerek kamu mali yönetim sisteminin yıllar içinde zafiyete düşmesi, gerekse bütçe ve denetim süreçlerinin parlamento tarafından, asil-vekil ilişkisi temelinde etkili bir şekilde yürütülememesinden kaynaklanan nedenlerle işlevsizleşmiştir. Bu denetimin neden etkili bir şekilde işlemediği sorusunun yanıtı ise yasama ile yürütmenin bütçe süreci içindeki göreli konumları ve yürütmenin yasama üzerindeki etkinliği ile açıklanabilecek özellikler taşımaktadır.

2000'li yılların başında, Türkiye'de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda, maliye politikasının süreç ve uygulamalarını güçlendirmeye yönelik düzenlemelerle, özünde, TBMM'nin yürütme üzerindeki denetim ve gözetim işlevinin etkinleştirmesi hedeflenmiştir. Parlamentonun bütçe süreçlerindeki gözetim ve denetiminin etkinliğinin artırılmasına yönelik söz konusu yasal düzenlemelere rağmen, TBMM'nin bütçe hakkından doğan yetkisini kullanabilme kapasitesi, son tahlilde siyasal iktidarların konuya yaklaşımına bağlı kaldığı görülmektedir.

TBMM'nin bütçe hakkının güçlendirilmesini zorlaştıran diğer hususlar ise, mevcut temsili demokrasinin katılımcı mekanizmalarla geliştirilememesi; bütçenin makro çerçevesinin oluşturulmasında TBMM'nin sürece katılamaması; bütçe görüşmelerinin, tek bir komisyonda, Plan ve Bütçe Komisyonunda, kesinhesap süreci ile birlikte yürütülmesinden dolayı etkili bir şekilde gerçekleştirilmemesi; maliye politikası uygulamalarının gözetim ve denetim sürecinde TBMM'nin, gerek yasama kalitesinden gerekse izleme ve gözetim uygulamalarının/araçlarının yetersizliğinden kaynaklanan nedenlerle etkisiz kalması; TBMM'nin maliye politikası sonuçlarının denetim sürecinin, aynen bütçe görüşme sürecinde olduğu gibi tek bir komisyonda, bütçe ile birlikte görüşülmesinden kaynaklı olarak işlevsel olamaması ve TBMM'nin yeterli ve bağımsız bir mali analiz kapasitesine sahip olmaması şeklinde kendini göstermektedir.

Çalışmamızda, yukarıda ortaya konulan değerlendirmeler doğrultusunda, TBMM'nin kamu kaynaklarının yönlendirilmesi ve önceliklendirilmesindeki yetkilerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesine yönelik bir yapılandırma önerisi ortaya konulmuştur. Bu yapılandırma

önerisinin temel çerçevesi; TBMM'nin makro mali çerçevenin oluşturulması ve bütçenin onaylanması süreci ile maliye politikası sonuçlarının denetim süreci şeklinde iki temel eksende tasarlanmıştır.

TBMM'deki makro mali çerçevenin oluşturulma ve bütçenin onaylanma süreci, temel olarak makro mali çerçeve ile bütçenin komisyonlardaki görüşme süreci ve buna bağlı olarak tasarlanan takvim ekseninde geliştirilmiştir. TBMM'de makro mali çerçeve ile bütçenin onaylama süreci, Plan ve Bütçe Komisyonun bütçe bütünlüğünün sağlanması amacıyla ödeneklerin belirlenmesindeki birincil aktör olma özelliği korunarak diğer sektör komisyonlarının, kamu politikalarının değerlendirilmesiyle sınırlı olmak üzere, bütçe görüşme aşamasına katılımını sağlayacak şekilde öngörülmüştür.

TBMM'deki maliye politikası sonuçlarının denetim süreci ise; daha önce Plan ve Bütçe Komisyonunda bütçe ile birlikte görüşmeleri yapılan kesinhesap denetiminin komisyon süreci ile görüşme takvimi değiştirilmiştir. Buna göre, kesinhesap denetimi için "Kamu Hesapları Komisyonu" adında ayrı bir komisyon kurulması ile diğer sektör komisyonlarının sürece katılımını sağlamaya yönelik bir denetim takvimi tasarlanmıştır.

Bu kurumsal ve süreç önerileri yanında, bütçe görüşme ve kesinhesap denetim süreçlerine, bağımsız uzmanlık ve bilgi sağlanmasına yönelik olarak TBMM Genel Sekreterliği idari yapısı içinde bir "Mali Analiz Birimi" kurulması önerilmektedir. Oluşturulması önerilen bu birimin, hem bütçe sürecine hem de kesinhesap denetimine objektif analiz ve değerlendirmeler ile teknik destek sağlaması öngörülmektedir. Ayrıca, yasama sürecine STK katılımının etkinleştirilmesine ve sistematik bir yapıya kavuşturulmasına yönelik olarak TBMM İçtüzüğü'nde, komisyonların bir katılım yöntemi olarak STK ve diğer ilgili tarafların bir araya geldiği "görüş alma" (hearing) toplantıları yapmasına imkan veren bir düzenleme önerilmektedir.

2008 krizinden sonra temsili demokrasinin kurumsal etkinliği açısından katılımcı demokrasinin/yönetişimin önemi, özellikle mali alandaki yönetişim, bir kez daha anlaşılmıştır. Bu önem, bir ölçüde maliye yazınında, giderek artan ölçüde bütçe sürecini yöneten kurumların niteliğinin ve kurumlar arasında etkili koordinasyonun, ülkenin mali performansı üzerinde temel belirleyici olduğunun ortaya konulmasından kaynaklanmaktadır. Bütçe gelirlerinde istikrarı sağlama, kamu harcamalarının rasyonelleştirmesi ve maliye politikasının koordinasyonu ile sürdürülebilir kalkınma çabalarını ifade etmek amacıyla kullanılan mali yönetişim sürecinde; Parlamentonun etkinliği/varlığı, özellikle ekonomik kriz dönemlerinde, toplumsal uzlaşmanın sağlanması yanında, ekonomik kalkınmanın sürdürülebilirliği açısından da öne arz etmektedir. Bu nedenle, parlamentoların ekonomik karar alma sürecine etkin

katılımı, temsili demokside toplumsal uzlaşmayı sağlayacak yegâne platform olmasından dolayı toplumsal taleplerin karar alma sürecine yansıtılması ile parlamenter denetim açısından vaz geçilmezdir.

Diğer yandan, 2000'li yıllardan itibaren Türkiye'de hem davranışsal hem de hukuki çerçevede bir politika aracı olarak benimsenen mali kural uygulamasının, kamu mali yönetim alanında şeffaflık ve uygulama konusundaki samimiyetin sağlamasında; izleme, denetim, sorumluluk, yaptırım süreçlerinin net olarak belirlenmesinde, özellikle uygulama sonuçlarının Parlamento tarafından etkili ve işlevsel bir şekilde denetlenmesinde/izlenmesinde bir mali araç olarak Türk kamu mali yönetim sistemine entegre edilebileceği değerlendirilmektedir. Dünyada 2008 Krizinden sonra gündem gelen ikinci nesil mali kural tasarımında parlamentonun önemi daha iyi anlaşılmıştır. Bu Kriz parlamentolara, mali gözetim ve denetim fonksiyonunun yapısal olarak reforma tabi tutulması için bir fırsat sunmuştur. Kamu mali yönetiminde saydamlık ve buna bağlı olarak gelişen raporlama sisteminde, 2008 Krizi ile birlikte görünür hale gelen yetersizlik ve eksikliklerin giderilmesi amacıyla parlamento gibi yürütme organından bağımsız otoritelere daha fazla rol verilmesi konusunda dünyada giderek gelişen bir eğilim oluşmuştur.

Dünya uygulamaları değerlendirildiğinde mali kurallar, genel olarak maliye politikası alanında parlamentonun etkinliğini güçlendirecek ve sürdürülebilir kılacak temel unsurlar ile birlikte ele alınmaktadır. Buna göre mali kurallar, yürütmenin vergi ve harcamaların belirlenmesi noktasında yetkisinin sınırlanmasıyla yürütme ile yasama organları arasında, mali alanda, kuvvetler ayrılığı sistemini güçlendirecek fren-denge mekanizmasının tesis edilmesinde önemli bir mekanizma sunmaktadır. Fren-denge mekanizmasının tesis edilmesinde; sivil toplum kuruluşlarının bütçe süreçlerine katılımının sağlanması, bütçe analizleri yapan parlamento mali analiz birimleri kurulması ve komisyonların güçlendirilmesi etkili olmaktadır.

Günümüzde demokrasi yalnızca bireylere değil, aynı zamanda kurumlara da güven duyma meselesi olarak ele alınmaktadır. Vatandaşların kamu parasını kullanan kurumlara güveni, demokratik meşruiyetin güçlenmesini sağlamaktadır. Bu anlamda demokratik meşruiyet yalnızca demokratik kurumlar ve kurallar oluşturma meselesi değildir. Aynı zamanda, demokratik kurumların varlığı ve çalışma biçimlerinin daimi olarak korunması ve geliştirilmesi sorunudur. Bu nedenle katılımcı demokrasi, meşruiyet ve kamu güveninin tesis edilmesinde, aktif parlamento denetimine ihtiyaç duymaktadır. Dolayısıyla, maliye politikası sürecine etkili bir parlamento katılımı ve denetimi, vatandaşlar nezdinde güven ve meşruiyet tesis edilmesine ve böylece ortak çıkar duygusunun oluşması ile birlikte daha kapsamlı bir "kamu yararına" ulaşılmasına katkı sunacaktır.

.

KAYNAKÇA

ACCA (2011), *Parliamentary Financial Scrutiny in Hard Times*, The Association of Chartered Certified Accountants.

Afonso, A., ve Joao T. J. (2012). "Do Fiscal Rules Matter For Growth?", *School of Economics and Management*, WP 07/2012, pp. 1-7.

Agénor Pierre-Richard and Devrim Yılmaz (2006) "The Tyranny of Rules: Fiscal Discipline, Productive Spending, and Growth", Centre for Growth and Business Cycle Research, Economic Studies, University of Manchester, Manchester, M13 9PL, UK, July, Number 073.

Akbey, Ferhat, (2005), "Neo-Liberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanun'un Değerlendirilmesi", *20 Türkiye Maliye Sempozyumu*, 23-27 Mayıs, Denizli.

Akçoraoğlu Alpaslan ve Funda Yurdakul, (2004), "Siyasal Ekonomi Açısından Büyüme, Enflasyon ve Bütçe Açıkları: Türkiye Üzerine Bir Uygulama", *A.Ü. SBF Dergisi*, Cilt 59, Sayı 1, ss 15-25.

Aktan Coşkun Can, Dilek Dileyici ve Ahmet Özer (2007). "Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar", C. C. Aktan vd. (ed.), Kurumsal Maliye Politikası, Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar, içinde, ss. 57-82.

Aktan Coşkun Can, Dilek Dileyici ve İstiklal Y. Vural, (ed.) (2007), *Kurumsal Maliye Politikası, Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar*, 1. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Akyel Recai (2016) "Sayıştay Raporlarının Kamu Mali Yönetimine Katkısı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 49 Sayı 1, Mart. ss.119-145.

Akyüz, Yılmaz (2007), *Global Rules and Markets: Constraints Over Policy Autonomy in Developing Countries*, TWN Global Economy Series, No. 10, Malaysia.

Alesina Alberto ve Roberto Perotti, (1999a), "Budget Deficits and Budget Institution**s",** J. Poterba,, ve J. von Hagen, (edt.), içince, ss.13-36.

Alesina Alberto ve Tabellini G. (2007), "Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task", *American Economic Review* Vol. 97, pp.169-179.

Alesina Alberto, Nourial Roubini and Gerald D. Cohen, (1999) *Political Cycles and Macro economy*, Second printing, The MIT Press,

Alfredo Saad-Filho ve Deborah Johnston, (ed.), (2008), *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki*, Çev. Şeyda Başlı ve Tuncel Öncel, Yordam Kitap.

Allen R. and D. Tommasi, (Edt), (2001), *Managing Public Expenditure*, OECD.

Altay Asuman (2010), "Maliye Politikası Karar Alıcılarının(Yapıcılarının) Politika Davranışları Üzerinde Yeni Ekonominin Olası Etkileri", Mustafa Yıldıran vd. (Ed) (2010), İçinde, ss. 239-247.

Altun Tülin (2014), "Türkiye'de Fırsatçı Ve Partizan Politik Konjonktürel Dalgalanmalar: 1950-2010" *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, CİLT XXXVI, SAYI II, ss. 47-69

Anayasa Mahkemesi Kararı (1974), "1974 Mali Yılı Bütçe Kanunun Bazı Maddelerinin Anayasaya Aykırı Olduğu Gerekçesiyle Açılan İptal Davası", Anayasa Mahkemesi Esas Sayısı: 1974/26 ve Karar Sayısı: 1974/48.

Anayasa Mahkemesi Kararı (2016), "6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Bazı Maddeleri Hakkındaki İptal Dilekçesi", Anayasa Mahkemesi Esas Sayısı: 2015/7 ve Karar Sayısı: 2016/47.

Anderson Barry (2008) "Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü", TBMM, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyum, içinde, ss.49-64

Anthony Giddens, (2000), *Elimizden Kaçıp Giden Dünya*, Çev. Osman Akınhay, 1. Baskı, Alfa Yayınları.

Arestis Philip and Malcolm C. Sawyer (1997), *Reasserting the Role of Keynesian Policies for the New Millennium,* Univ. of East London London :.

Arıkboğa Aysel (2011), "Maliye Politikalarında 1980 Sonrasında Yaşanan Değişim: Mali Disiplin ve Mali Kural Uygulamaları" *Sosyal Bilimler Dergisi* (2), s.13-25.

Arın Tülay (2004), Türkiyede Mali Küreselleşme ve Mali Birikim İle Reel Birikimin Birbirinden Kopması, A.H. Köse, F. Şenses ve E. Yeldan, (2004), (der.) içinde, ss.569-609.

Arın Tülay (2013), *Kriz, Devlet, İktisat ve Sosyal Güvenlik Politikaları*, (Seçilmiş Yazılar), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları / Siyaset Bilimi Dizisi, 1. Baskı.

Arın Tülay, (2000), "Parlamenter Bütçe Denetimi Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Farklılaştırma", Parlamento ve Sayıştay Denetim, TESEV, İstanbul,

Ataay Faruk (2013) "Liberal Demokraside Ekonomi-Siyaset Ayrılığı Sorunu", *Dipnot* - üç aylık sosyal bilim dergisi, Sayı: 13-14, ss. 9-21, Nisan.

Ataay Faruk Ve Ceren Kalfa (2012) "Küreselleşme, Neoliberalizm ve Demokrasi", *Alternatif Politika*, Cilt. 4, Sayı. 3, pp. 304-317, Kasım 2012.

Ataay, Faruk, (2014) "Majoriteryenizm ve Demokrasinin Geleceği", Siyaset Bilimi Araştırmaları, Teori ve Türkiye Uygulamaları, Editör: H. Aliyar Demirci, İsmet Parlak, Nigar Değirmenci, Ankara, Seçkin Yayıncılık, içinde, pp. 29-36.

Ataç Beyhan (2012), *Maliye Politikası*, 9. Baskı, Ankara.

Ataç Beyhan (der.) (2013), *Maliye Politikası*, 1. Baskı, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Yayınları, No: 1783, Eskişehir.

Ateş, Davut (2010), "Küresel Ekonomik Kriz, Devlet ve Dış Politika" *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, Cilt:7 Sayı:1, ss. 912-937.

Atılgan Hasan (2010) "Anayasal Mali Kuralların Gerekliliği", Çoşkun Can Aktan vd. (Ed), Mali Kurallar: Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, İçinde, ss. 247-257.

Atiyas İzak ve Sayın Şerif (1997), *Siyasal Sorumluluk, Yönetsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, TESEV Yayın No 4, İstanbul,

Atiyas İzak, (2001) "Ekonomiyi Düzlüğe Çıkarmayan Siyaset", *Görüş Dergisi*, Sayı: 47.

Aydın Mehmet Ali (2007) *Türkiye'de Parlamenter Denetim Yolu Olarak Bütçe*, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM İdari Teşkilatı.

Ayuso-i-Casals Joaquim (2012) *National Expenditure Rules – Why, How and When*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Bacon Richard (2008) "Parlamentonun Denetim ve İzleme Fonksiyonları: İngiltere Deneyimi", TBMM, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, İçinde, ss.229-246

Bağlı, Mehmet Selim (2011), "Parlamento-Bütçe İlişkilerinde Stratejik Plan ve Faaliyet Raporlarının Önemi", *Yasama Dergisi*, Ocak – Şubat – Mart – Nisan / 2011., Sayı 17. pp.39-80.

Bağlı, Mehmet Selim (2012), "Parlamentoların Bütçe Sürecindeki Rolünü Değiştiren Dinamikler", *Maliye Dergisi*, Temmuz-Aralık 2012, Sayı 163.

Bakırcı Fahri (2012), "Yasama Erki ve Yasa Yapma Sanatı" Ankara Barosu *Uluslararası Hukuk Kurultayı 2012*, 1. Cilt, ss.307-325, Ankara.

Bakırcı Fahri (2016), "Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları", içinde, TBB içinde, ss.21-61.

Balaban Kamer Güneysu (2012) *Kurallı Maliye Politikası ve Türkiye'de Kurallı Maliye Politikası Uygulamasına İlişkin Model Önerisi*, yayınlanmamış Uzmanlık Yeterlilik Tezi, TC Merkez Bankası, İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara, Mayıs.

Balcı Asım (ed.) (2003), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınları, Ankara.

Bali Besim Bülent ve Mustafa Çelen, (2007), *Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması*, 1. Baskı.

Bali Besim Bülent ve Mustafa Çelen, (2010), "Avrupa Birliğinde Mali Kurallar", İçinde Çoşkun Can Aktan vd. (Ed), Mali Kurallar: Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, ss. 181-215.

Balseven Hale, (2009), "İngiltere'de Maliye Politikaları: Kriz Ortamında Dolasan Keynesyen Ruh", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* C.14, S.3 ss.175-195.

Banca d'Italia Workshop, (2012), *Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis*, Perugia, 31 March-2 April, 2011.

Banca d'Italia, (2001) *Session 1 The Pros And Cons of Fıscal Rules*, içinde, Fiscal Rules, Workshops on Public Finance - Perugia, S.A.DI.BA., 1-3 febbraio.

Barry Norman (2003), *Modern Siyaset Teorisi*, Çev. M. Erdoğan ve Y. Şahin, Liberte Yayınları, Ankara.

Başoğlu Mehmet (2012) *Yeni Kamu Mali Yönetimi Sisteminde Bütçe Hakkı*, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM İdari Teşkilatı.

Bayraktar S. Ulaş (2007) "Yeni Katılımcı Uygulamalar ve Kamu Yönetim: "Neo-liberal Bir Tuzak" mı, "Demokratik Bir Açılım" mı?", Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner Kamu Yönetimi; Yöntem ve Sorunları, içinde, ss.469-484.

Bayramoğlu Sonay (2005), *Yönetişim Zihniyeti*, 1. Baskı, İletişim Yayınları.

Bellamy Richard ve R.J. Barry Jones (2000), "Globalization and Democracy –an Afterword", Barry Holden (ed.), içinde, pp. 202-216.

Berger Johannes (2000) "Gelişmiş Kapitalist Toplumlarda Piyasa ve Devlet", Çev. M Kemal Aydın, *Bilgi (3),* 2000/2, s. 125-148.

Biçer Mustafa ve H. Hakan Yılmaz, (2009), "Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", *Yasama Dergisi*, Sayı 13, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık.

Biçer Mustafa ve Şahin Mustafa (2008), "Editoryal Not", TBMM, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, İçinde, ss.19-24.

Biraschi Paolo, (2008), "Searching for the optimal EMU fiscal rule: an ex-post analysis of the SGP reform proposals", Working Papers, Italian Ministry of Economy and Finance, www.dt.tesoro.it, (15.03.2010).

Birch A.H. (1971), *Representation*, Pall Mall Press, Great Britain.

Birdsall Nancy ve Francis Fukuyama (2011) *Post-Washington Uzlaşısı: Kriz Sonrası Kalkınma,* http://www.gif.org.tr/TR/post-washington-uzlasisi-kriz-sonrasi-kalkinma-nancy-birdsall-ve-francis-fukuyama, (15.12.2015).

Blinder, A. S. (1997) "Is Government Too Political ?" *Foreign Affairs Vol. 76 No. 6,* pp. 115-126.

Bocutoğlu Ersan ve Ekinci Aykut, (2009), "Genel Teori, Küresel Krizler ve Yeniden Maliye Politikası", *Maliye Dergisi*, Sayı 156, Ocak-Haziran , pp.66-82.

Boesch Herbert (2008), "Kamu Parasının Kullanılmasında Aktif Parlamento Denetimi: Bazı Avrupa Deneyimleri", TBMM, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, içinde, ss.87-116.

Boran Ege, (2008), *Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı*, TEPAV,|Politika Notu.

Boratav Korkut, (2003), *Türkiye İktisat Tarihi*, (1908-2005), 10. Baskı.

Boratav Korkut, (2006), *Türkiyede Devletçilik*, 2. Baskı.

Boratav, Korkut ve Ergun Türkcan, (Ed.) *Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları İktisat Politikası Seçenekleri: 1, 2. Baskı, 1993.

Bova Elva, Tidiane Kinda, Priscilla Muthoora, and Frederik Toscani (2015), *Fiscal Rules at a Glance,* IMF.

Bova, E., Carcenac, N., Guerguil, M. (2014), "Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World", IMF Working Paper, WP/14/122.

Brahmbhatt Milan ve Otaviano Canuto, (2012) *Fiscal Policy for Growth and Development*, Worl Bank Poverty Reductıon And Economıc Management Network (PREM).

Briggs, Asa (1961) "The Welfare State in Historical Perspective", European *Sociology* 11: s.221-58.

Buchanan James (1991a), "Kamu Tercihi Yaklaşımı", çev. Mehmet Tosuner, Aytaç Eker ve Çoskun Can Aktan (edt.) Kamu Tercihi ve Anayasal iktisat, içinde, pp. 29-42.

Buchanan James (1991b), "Kamu Tercihi ve Kamu Maliyesi", Aytaç Eker ve Çoskun Can Aktan (edt.) Kamu Tercihi ve Anayasal iktisat, içinde, pp. 43-57.

Buchanan James (1991c), "Anayasal İktisat", Aytaç Eker ve Çoskun Can Aktan (edt.) Kamu Tercihi ve Anayasal iktisat, içinde, pp. 281-296.

Buchanan James M. ve Richard E. Wagner, (2000), "Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes,Liberty Fund Inc., USA.

Buchanan, James M. and Gordon Tullock, (2004), *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy,* The Selected Works of Gordon Tullock, Volume 2.

Büyükcan Tufan ve Biçer Mustafa, (2016) "Refah Devleti Uygulamalarının Değişen Perspektifinde 2000 Sonrası Dönemde Türkiye'de Kamu Eğitim Harcamalarının Değerlendirilmesi", 31. Türkiye Maliye Sempozyumu Bildiri Kitabı, Mersin Üniversitesi, Antalya, ss. 353-374.

Caniklioğlu Meltem Dikmen (2009) "Liberal İktisadın Anayasa Tasarımına Bir Bakış ve Anayasacılık Açısından Bir Değerlendirme", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Cilt: 11, Özel Sayı, ss. 1493-1570 (Basım Yılı: 2010).

Caporaso James A. and David P. Levine (1992), *Theories of Political Economy*, First Published, Cambridge University Press.

Casdin Terry, (1993), *Devlet ve Ekonomi*, Çev. Mensur Akgün, Kemali Saybaşılı (der.) içinde, s. 290-316.

Celal Bayar Üniversitesi,(2002), *XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar,* 28-31 Mayıs, Antalya.

Cengiz İbrahim Emre (2012) *Bağımsız Mali Kurumlar: Mali Konseyler Ve Parlamento Bütçe Ofisleri*, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, TBMM İdari Teşkilatı.

Cilavdaroğlu Ahmet A. ve Birol Ekici (2013) "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bütçe Hakkını Kullanabilme Kapasitesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 46, Sayı 3, Eylül 2013, s. 59 - 88.

Clarke Simon (edt), (2004) *Devlet Tartışmaları: Marksist Bir Devlet Kuramına Doğru,* Çev. İbrahim Yıldız, 1. Baskı, Ütopya Yayınları.

Congleton, Roger D. (2011), *Perfecting Parliament,* Camridge University Press.

Çağan Nami (1997) "Yeni Sağın "Ekonomik Anayasa" Yaklaşımı", *Ekonomide Durum,* TÜRK-İŞ Yayını, Bahar-Yaz, pp. 124-130.

Çağan Nami (2008), "Modern Bütçe Sürecinde Parlamento'nun Rolü", TBMM, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, içinde, ss.183-192.

Çağan Nami, (1980), "Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 37, sayı: 1-4, s. 129-152.

Çağan Nami, (1986), *Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü,* Anayasa Yargısı, Cilt 2, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, s. 199-224.

Çam Esat, (1966), *Batı Demokrasisinde Siyasi İktidar İle İktisadi İktidar*, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayın No. 191.

Çam Esat, (1984), *Siyaset Bilimi*, Der Yayınları, İstanbul.

Çetin Tamer (2010) "Anayasanın Ekonomik Analizi: Bir Oyun Teorisi Yaklaşımı", *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 11, , Ss. 101–122.

Çevik Hasan Hüseyin (2003) "Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi", Asım Balcı (ed.) Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, içinde, Seçkin Yayınları, Ankara.

Çinko Levent (2006), "Seçmen Davranışları ile Ekonomik Performans Arasındaki ilişkilerin Teorik Temelleri ve Türkiye Üzerine Genel Bir Değerlendirme", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* 61-1, ss. 103- 116.

Dahl Robert A. (1996), *Demokrasi ve Eleştirileri*. Çev. Levent Köker 2. Baskı, Yetkin yayınları.

Daver Bülent (1993), *Siyaset Bilimine Giriş*, 5. Baskı, Siyasal Kitabevi.

Debrun Xavier (2011), *Democratic Accountability, Deficit Bias and Independent Fiscal Agencies,* IMF, WP/11/173.

Debrun Xavier, Natan P. Epstein ve Steven A. Symansky, (2008), *A New Fiscal Rule: Should Israel Go Swiss?,*IMF Working Paper No. 08/87.

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

Dorn James A., (1987), "Government, the Economy and the Constitution", *CATO Journal*, Vol. 7, No: 2 (Fall), pp. 283-303.

Downs Anthony, (1957a), *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row: New York.

Downs Anthony, (1957b), "An EconomicTheory of political Action in A Demacracy", *The Journcal of Political Economy,* Vol. 65, No:2 April, pp 135-150.

DPT (2009), *Orta Vadeli Plan, (2010-2011),* http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Icerik/4093/Orta_Vadeli_Program_2010-2012, (22.03.2010).

Drazen Allan (2000), *Political Economy in Macroeconomics,* Princeton University Press.

Dumenil Gerard ve Dominique Levy, (2008), "Neoliberal (Karşı) Devrim"**,** Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki, İçinde, ss.25-41.

Durmuş Mustafa(2009), *Kapitalizmin Krizi - 2008 Krizinin Eleştirel Bir Çözümlemesi*, 1.Baskı.

Duverger Maurice (1986), *Siyasal Rejimler*, Çev. Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınları, 1. Baskı.

Easton David, (1965), *A Framework for Political Analysis,* Prentice-Hall, INC.

Eğilmez Mahfi (2012), *Para Politikası Niçin Maliye Politikasına Tercih Ediliyor*?, http://www.mahfiegilmez.com/2012/08/para-politikas-nicin-maliye-politikasna.html, (15.08.2015).

Eğilmez Mahfi (2014) *Ekonomi Siyasetten Soyutlanabilir mi*? http://www.mahfiegilmez.com/2014/05/ekonomi-siyasetten-soyutlanabilir-mi.html, (20 Ekim 2015).

Eğilmez Mahfi ve Ercan Kumcu, (2003), *Ekonomi Politikası / Teori ve Türkiye Uygulaması*, OM Ekonomi Politik,4. Baskı.

Eichengreen, B., Hausmann, R., ve Von Hagen, J. (1999) "Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council" *Open Economies Review 10*, pp. 415-442.

Eker Aytaç ve Çoskun Can Aktan (edt.) (1991), *Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat*, İzmir.

Ekonomik Anayasa Sempozyumu, (1992), Takav Matbaası, 28-29 Mayıs, Ankara.

Ekren Nazım (2010), Maliye Politikası-Parlamento İlişkileri: Küresel Gelişmeler Işığında Ekonomi Politik Bir Değerlendirme, Mustafa Yıldıran, Mahmure Eşgünoğlu ve Süleyman Bolat (Ed),İçinde, pp.22-28.

Emil Ferhat (2010), "Türkiye'de Büyük Millet Meclisinin Bütçe Sürecindeki Rolü – Meclis Bütçe Hakkını İyi Kullanabiliyor Mu? Eleştirel Bir Yaklaşım", İçinde TBMM Bütçe Sürecinde Parlamentoların Değişen Rolü: İKÖPAB ve AB Üyesi Ülke Deneyimleri.

Emil Ferhat ve H. Hakan Yılmaz (2003), "Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler", *ERC VVorking Papers in Economics* 03/07 September.

Erdoğan Mustafa, (2010), *Anayasal Demokrasi*, 8. Baskı, Siyasal Kitabevi.

Ergin Didem (2003), "Demokrasinin Değişen Yüzü ve Yeni Planlama Yaklaşımı", *Başkent Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ELYAD - DAL Araştırma Laboratuvarları* , Yıl 2 Sayı 6, s.4-9.

Ergun Turgay (2004), *Kamu Yönetimi; Kuram, Siyasa, Uygulama*, TODAİE Yayın No: 322, Birinci Baskı, Ankara.

Eroğul Cem (2005), *Anatüzeye Giriş*, İmaj Yayınevi, 8. Baskı.

Eser Levent Yahya Ve Mehmet Ela (2015) "Avrupa Borç Krizi: Nasıl, Neden Ve Nereye?", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Nisan, 10(1), ss.209- 232

Eser Uğur (1997) "Anayasal İktisat ya da Yeni Liberal Siyasal İktisat'ın Ekonomik Anayasa Önerisi", *Ekonomide Durum*, TÜRK-İŞ Yayını, Bahar-Yaz, pp. 131-146.

European Commission (2006), *Public Finances in EMU 2006, European Economy.* no. 3. Belgium: Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

European Commission (2011), *Public Finances in EMU 2011*, the Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Fabrizio Stefania and Ashoka Mody (2006), *Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?* International Monetary Fund WP/06/123.

Falay Nihat, Mehmet Şahin ve Ahmet Kesik, (edt.) (2006), *Kamu Maliyesine Yeni Bakış*, 1. Baskı.

Fatás A and I Mihov, (2002), *The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion*, INSEAD WP, 2002/38/EPS.

Ferejohn John,(1999), "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability", Adam Przeworski, Susan C. Stokes and Bernard Manin (ed.), içinde, s. 131-153.

Feyzioğlu, Bedi N. (1981), *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe***,** Filiz Kitabevi, 6. Baskı, İstanbul.

Feyzioğlu, Bedîi N.,(1982) "Modern Anayasalarda Bütçe Hakkı", Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler (Uluslararası Seminer), İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Ekonomi Fakültesi, 5-6-7 Şubat, İstanbul Atatürk Kültür Merkezi.

Fiess Norbert, (2002), "Chile's New Fiscal Rule", The World Bank Publications: FiscalSustainability In Theory and Practice, Washington.

Finer S. E. (1985), "Liberal-Demokratik Devlet", Kemali Saybaşılı (der.), içinde. s. 67-79.

Fölscher Alta, (2006), "A Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and Power of the Purse", *OECD Journal on Budgeting Von.6, No.2.*

Friedman Milton (2008), *Kapitalizm ve Özgürlük*, çev. Doğan Erberk, Plato Film Yayınları.

Friedman Milton and Rose D. Friedman, (2007), "İktisadi Düşünce Dalgaları; Toplumsal Yaşamın ve Düşüncenin Dönüşümü", Çev. Gülsün Gürkan Yay, Turan Yay ve Gülsün Gürkan Yay (der.)**,** *İktisat Yazıları: Metodoloji - Düşünce – Politika*, Nobel Yayın Dağıtım, içinde ss. 129-139, İktisat İşletme Yayınları Dizisi, 1. Baskı, Ankara.

Fuat Ercan ve Yüksel Akaya, (Der) **(2005),** *Kapitalizm ve Türkiye I*.

Fuat Ercan ve Yüksel Akaya, (Der.) **(2005),** *Kapitalizm ve Küreselleşme II*.

Galbraith, John Kenneth, (1990), *Ekonomi Kimden Yana*, Çev. Belkıs Çorakçı ve Nilgün Himmetoğlu, Altı Kitaplar Yayınevi, 2. Baskı.

Galbraith, John Kenneth, (2004), *İktidarın Anatomisi*, Çev. Ramazan Dikmen,1. Baskı, Hece Yayınevi.

Göker Zeliha (2014), "Küresel Kriz Sonrası Maliye Politikalarında Değişim ve Mali Tuzak Riski", *Çalışma ve Toplum,* 2014/1, s.103-116.

Guerguil Martine, Pierre Mandon and René Tapsoba (2016), *Flexible Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy,* International Monetary Fund, WP/16/8.

Gunzinger Fabian and Jan-Egbert Sturm (2014), *It's Politics, Stupid! Political Constraints Determine Governments' Reactions to the Great Recession;* KOF Working Papers No. 365, August.

Günaydın İhsan ve Levent Yahya Eser (2010) "Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar", Çoşkun Can Aktan vd. (Ed), Mali Kurallar: Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, İçinde, ss. 63-83.

Güngör Kamil (2016), "2008 Küresel Krizi Sonrası Yeniden Gündeme Gelen Mali Kural: Avrupa Birliği ve OECD Ülkeleri İçin Bir Değerlendirme", *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* / Cilt:18, Sayı:1, pp. 173-198.

Gürkan Ceyhun ve Yiğit Karahanoğulları (2014) "Neoliberalizmin Krizi ve Kamu Maliyesi", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergis*i,27: 1 – 19.

Gürkan Ceyhun ve Yiğit Karahanoğulları, (2010), "Bütçeyi Özerkleştirmek:Mali Kurallar ve Kurullar", *Maliye Dergisi*, sayı 158, Ocak – Haziran pp. 547-569.

Gürsoy, Bedri, (1981), *Kamusal Maliye: Bütçe, İkinci Cilt,* Ankara Üniversitesi SBF Yayın no:436**.**

Güvel E. Alper (1998) "Ekonomik Açıdan Politik Rejim Tartışmaları: Politiko-Ekonomik Bir İnceleme", *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, sayı 4, Aralık, ss.17-35**.**

Haller Heinz, (1990), *Maliye Politikası*, Çev. Salih Turhan, 3. Baskı, Der Yayınları.

Harfst, Philipp and Schnapp, Kai-Uwe, (2003), "*Are Agents Able to Control their Principal's Control Structures? An Empirical Attempt to Measure the Institutional Potential of Parliaments to Control their Executives*", ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop 5: Institutional Theory: Issues of Measurement and Change, Edinburgh, March 28 – April 2, http://www.uni-lueneburg.de/fb2/soz/politik/seiten/team/dokumente/ECPR_Edinburgh.pdf, (15.05.2010).

Hayek A. Friedrich (1997), *Hukuk, Yasama ve Özgürlük*, Çev. Mehmet Öz, 3. Cilt,1. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Hazine Müsteşarlığı, (2001). *Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*, Ankara.

Hazine Müsteşarlığı,(2001). *Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı Politika Metinleri*, Ankara.

Held David, (2000), "The Changing Contours of Political Community", Bary Holden, (ed.), içinde, pp.17-31.

Herring E. Pendleton (1938), "The Politics of Fiscal Policy", *The Yale Law Journal*, Vol. 47, No. 5 (Mar., 1938), pp. 724-745.

Hetzel Robert L.(1997), "The Case for a Monetary Rule in a Constitutional Democracy", *FRB Richmond Economic Quarterly*, Vol. 83, No. 2, Spring, ss. 45-66.

Heywood Andrew (2016), *Siyasetin ve Uluslararası İlişkilerin Temel Kavramları*, Çev. Fahri Bakırcı, 3. Baskı, BB101 Yayınları.

Heywood Andrew, (2012), *Siyaset*, Çev. Buğra Kalkan, 7. Baskı, Adres Yayınları.

Hillebrand Ernst (2010), *Yurttaş İradesine Dayalı Bir Toplum Modeli*, Friedrich Ebert Stiftung.

Hirst Paul ve Thompson Grahame (1998), *Küreselleşme Sorgulanıyor*, çev. Çağla Eredem ve Elif Yücel, Dost Kitabevi.

Hobbes Thomas, (1588-1679), (2011), *Leviathan*, Çev. Semih Lim, Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık, 9. Baskı.

IMF (2014). Fiscal Rules Dataset 1985-2014. http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm. (15.02.2014).

IMF (2009), *Fiscal Rules – Anchoring Expetations for Sustainable Public Finances*, IMF. ss.1-72.

IMF (2013), *Reassessing The Role And Modalities of Fiscal Policy in Advanced Economies*, IMF Policy Paper.

IMF, (2009), *Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, prepared by the Fiscal Affairs Department, http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf, (15.02.2014).

Islam Iyanatul (2016) "Fiscal consolidation, growth and employment: international evidence and implications, Employment and Labor Market Policies", ILO and Ministry of Finance, Government of India, 23 August 2016.

Işık Hüseyin (2014), "Program Bazlı Performans Bütçe: Türkiye İçin Model Önerisi", 28. Türkiye Maliye Sempozyumu Küresel Kriz Ve Maliye Politikaları Tebliğler Kitabı Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Tokat, İçinde, pp.331-357.

Iversen Torben and David Soskice, (2006) "New macroeconomics and Political Science**"**, *Annual Review Political Science,* 2006. 9:425–53.

İba Şeref (2011) "Ülkemizde "Torba Kanun" Ve "Temel Kanun" Uygulamaları", *Ankara Barosu Dergisi*, 2011 / 1.

Kapani Münci (1997), *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, 9. Baskı.

Karakurt Birol ve Tekin Akdemir (2010) "Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş"**,** Çoşkun Can Aktan vd. (Ed), Mali Kurallar: Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, İçinde, ss. 320-346.

Kartal Filiz, (Ed.) (2011), *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, TODAİE Yayın No: 357.

Katz, **R.S. and Wessels,** (**1999**), *The European Parliament***,** the National. Parliaments, and European Integration, Oxford University Press.

Kaya Fatih (2009) *Mali Kural Uygulamaları Ve Türkiye İncelemesi*, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezleri.

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

Kennedy Suzanne and Janine Robbins, (2003), *The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance,* Department of Finance Canada, Updated version of Working Paper, 2001-16.

Kesik Ahmet (2008) "Bütçe Uygulama Aşamasında Parlamentonun İzleme/Gözetim Fonksiyonu: Komisyonların Rolü Ve Bütçe Analiz Kapasitesi", TBMM, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, İçinde, ss.287-300.

Kesik Ahmet ve Nergiz Bayar (2010) "Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin" Çoşkun Can Aktan vd. (Ed), Mali Kurallar: Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, İçinde, ss. 46-62.

Keynes John Maynard, (2008), *Genel Teori: İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi*, Çev. Uğur Selçuk Akalın, Kaldeon Yayınları, 1. Baskı.

Kirmanoğlu Hülya (2009), *Kamu Ekonomisi Analizi*, 2. Baskı.

Konukman Aziz (2015) "Türkiye'de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1 (2015), pp-23-65.

Kopits George and Steven Symanksy (1998), *Fiscal Policy Rules*, IMF, Occasional Paper 162.

Kopits George, (2011), "Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices", Draft For Dıscussıon Prepared For The 3 Rd Annual Meetıng of OECD Parliamentary Budget Officıals, Stockholm, Sweden Aprıl 28-29.

Kopits George, (2012), "Can Fiscal Discipline Be Reconciled with Fiscal Sovereignty?", Banca d'Italia, Banca d'Italia Workshop, içinde, pp.387-401.

Kopits, G. (2001), "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?", IMF Working Paper, 145.

Koray Meryem, (2006), "Siyasal Demokrasi Neye Hizmet Ediyor? Sosyal Refah Politikaları ve Demokrasi İlişkisi", içinde Burak Ülman ve İsmet Akça, (Yayına Hazırlayan), İktisat, Siyaset, Devlet Üzerine Yazılar: Kemali Saybaşılıya Armağan, Bağlam Yayınları, 1. Baskı.

Köker Levent, (2006), "Seçim Sistemleri ve Siyasi Çoğulculuk: Demokratik Meşruluk Açısından Bir Değerlendirme", *Anayasa Yargısı* 23, s. 199-210.

Köse A.H., F. Şenses ve E. Yeldan, (der.) (2004), *İktisat Üzerine Yazılar I Küresel Düzen; Birikim, Devlet ve Sınıflar*, 3. Baskı.

Köse A.H., F. Şenses ve E. Yeldan, (der.) (2006), *İktisat Üzerine Yazılar II, İktisadi Kalkınma, Kriz ve İstikrar*, 3. Baskı.

Krogstrup Signe and Charles Wyplosz (2007), *Dealing with the Deficit Bias: Principles and Policies,* Graduate Institute of International Studies, Geneva.

Krogstrup Signe and Sebastien Walti, (2007), *Do fiscal rules cause budgetary outcomes?* HEI Working Paper No: 15/2007, http://hei.unige.ch/sections/ec/pdfs/Working_papers/HEIWP15-2007.pdf.

Lane Jan-Erik, (1996), Constitutions and Political Theory, First Published, Manchester University Press.

Lapavitsas Costas, (2008), "Neoliberal Dönemde Anyolcu İktisat Kuramı", Alfredo Saad-Filho ve Deborah Johnston, (ed.), içinde, s..59-75.

Laver Michael ve Kenneth A. Shepsk, (1999), "Government Accountability in Parliamentary Democracy", Adam Przeworski, vd. (ed.), içinde, s.279-296.

Levitt Malcolm and Lord Christopher, (2000), *The Political Economy of Monetary Union*, St. Martin's Press, New York,

Lienert Ian (2010a) *Role of the Legislature in Budget Processes*, Technical Notes and Manuals No. 2010/4, IMF.

Lienert Ian (2010b) *Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?* IMF Working Paper.

Lipset Seymour Martin, (1959), "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *The American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1, pp. 69-105.

MacEwan Arthur, (2008), "Neoliberalizm ve Demokrasi: Piyasa İktidarına Karşı Demokratik İktidar", Alfredo Saad-Filho ve Deborah Johnston, (ed.), içinde, s.282-292.

MacGregor Susanne, (2008), "Refah Devleti ve Neoliberalizm" Alfredo Saad-Filho ve Deborah Johnston, (ed.), içinde, s.236-247.

Manin Bernard, Adam Przeworski ve Susan C. Stokes, (1999), "Introduction", Adam Przeworski, Susan C. Stokes ve Bernard Manin (ed.), içinde, pp.1-26.

Manin Bernard, (1997), *The Principal of Representative Government*, First published, Cambridge University Press.

Maravall Mariajose, (1999), "Accountability and Manipulation", Adam Przeworski, vd. (ed.), içinde, s.154-196.

Marmara Üniversitesi,(1998), *XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu: Anayasal Mali Düzen*, 14-16 Mayıs, Bodrum.

Merkel Wolfgang (2012), "Avrupa'da Demokrasi ve Katılımcılık Krizi Var mı?", Çev. Ender Türk, Uluslararası Konferans Demokrasi ve Siyasal Katılım, 23-24 Haziran 2012, Düzenleyen: Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği Yayıma Hazırlayan: İlker Gökhan ŞEN, İçinde, s.9-21.

Mihov Ilian ve Antonio Fatas (2006), "The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US States", *Journal of Public Economics* 90 (1-2), pp.101-117. ·

Mihov Ilian ve Antonio Fatas, (2002), *The Case For Restricting Fiscal Policy Discretion*, CEPR, Discussion Paper No. 3277.

Miliband, R., (1989), *Kapitalist Devlet*, Çev. Osman Akınhay, Belge Yayınları, İstanbul.

Mitchell William C. (1985), "Politika Oluşturulmasının Yapısal Özellikleri", Çev. Feride Acar, Kemali Saybaşılı (der.), içinde. s.105-123.

Mitchell William ve James Juniper, (2007), "Towards a Spatial Keynesian Economics", Philip Arestis ve Gennaro Zezza,(ed.), içinde, pp. 192-211.

Mordacq Frank (2008) "Bütçe Reformu ve Parlamento: Fransa Deneyimi", TBMM, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, İçinde, ss.135-150.

Mouffe Chantal (2008), *Siyasetin Dönüşü*, Çev. Fahri Bakırcı ve Ali Çolak, Epos Yayınları.

Mouffe Chantal (2009), *Demokratik Paradoks*, Çev. A. Cevdet Aşkın, Epos Yayınları 2. Baskı.

Munch Ronaldo, (2008), *Neoliberalizm ve Siyaset,* Alfredo Saad-Filho ve Deborah Johnston, (ed.), içinde, s.106-122.

Musgrave A. Richard and Peggy B. Musgrave, (1989), *Public Finance in Theory and Practice,* 5th edition, McGraw-Hill Book Company.

Mütevellioğlu Nergis ve Sinan Sönmez (2009) "Önsöz", içinde, Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm.

Mütevellioğlu Nergis ve Sinan Sönmez (der.) (2009) *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm*, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını.

Nordhasus, William D., (1989), "Alternative Approaches to the Political Business Cycle", *Brookings Papers on Economic Activity*, ss. 1-68.

O'connor James, (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin Press, New York.

Ocakçıoğlu, B. (1982), "Bütçe Hakkının Kapsamına ve Gerçekleşmesine İlişkin Sorunlar", Çağdaş Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler, Uluslararası Sempozyum, 5-7 Şubat 1982, İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayını.

Oder Bertil Emrah (2004), *Avrupa Birliğin'de Anayasa ve Anayasacılık*, Anahtar Kitap, 1. Baskı İstabul.

OECD, (2011), *Economic Outlook Volume 2011*, No.89. Paris: OECD Publishing.

OECD, (2015), *Economic Outlook Volume 2015*, No.97. Paris: OECD Publishing.

OECD/SIGMA (2010), *Türkiye Büyük Millet Meclisinin İdari Kapasitesi*, OECD- SIGMA Akran Değerlendirmesi Raporu. Ankara.

Olson, D. M. and M. L. Mezey, Eds. (1991). *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Olters, Jan-Peter (2001) *Modelling Politics with Economic Tools: A Critical Survey of the Literature,* IMF Working Paper. WP/01/10.

Ostry Jonathan D., Atish R. Ghosh, Jun I. Kim ve Mahvash S. Qureshi (2010) *Fiscal Space*, IMF Staf Note, SPN/10/11.

Oyan, Oğuz (1999), "1980 Sonrasının Neo-Liberal Politikalarının Değerlendirilmesi" Türk-İş Yıllığı 99 Cilt: 1, *Türk-iş Dergisi Eki*, Türk-iş Araştırma Merkezi.

Önder İzzetin (2010), "Kamu Kesiminin Anlaşılmasında Alternatif Yöntem", *5. Karaburun Bilim Kongresi*, 2-5 Eylül, İzmir.

Önder İzzettin (1997) "Anayasal İktisat", *Ekonomide Durum*, TÜRK-İŞ Yayını, Bahar-Yaz, pp. 107-123.

Önder İzzettin (2004), "Kapitalist İlişkiler Bağlamında ve Türkiye'de Devletin Yeri ve İşlevi", A.H. Köse, F. Şenses ve E. Yeldan, (2004), (der.), içinde, ss.249-286.

Önder İzzettin (2011), "Küreselleşmenin Mali Politikalara Yansıması", Bilsay Kuruç'a Armağan, (Ed) Serdar Şahinkaya ve N.İlter Ertuğrul, Mülkiyeliler Birliği Yayın No: 2011/2, İçinde, pp.967-981.

Öngen Tülin (2004), "Yeni Liberal Dönüşüm Projesi ve Türkiye Deneyimi", A.H. Köse, F. Şenses ve E. Yeldan, (2004), (der.), İçinde, ss.161-189.

Öniş, Ziya ve Kutlay, Mustafa, (2012) "Ekonomik Bütünleşme/Siyasal Parçalanmışlık Paradoksu: Avro Krizi ve Avrupa Birliği'nin Geleceği", *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 9, Sayı 33 (Bahar), pp. 3-22.

Özbudun, Ergun; (1992) "Anayasa Hukuku Açısından Ekonomik Anayasa", içinde: Ekonomik Anayasa Sempozyumu (28-29 Mayıs 1992-Ankara), s. 1-9.

Özen Şükrü,(2011), "Yeni Kurumsal Kuramın Dayandığı Siyasal Sistem Varsayımları ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", Filiz Kartal (der.), Türkiyede Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları, TODAİE yayını, 1. Baskı, içinde, ss.45-66.

Palley I. Thomas (2008), "Keynescilikten Neoliberalizme: İktisat Biliminde Paradigma Kayması", Alfredo Saad-Filho ve Deborah Johnston, (ed.), içinde, ss. 42-58.

Park Keum-Chol (2010), "Konuşma Metni", Mustafa Yıldıran**,** Mahmure Eşgünoğlu ve Süleyman Bolat (Ed), İçinde, pp.45-47**.**

Persson Torsten and Guido Tabellini, (2000a), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge, MIT Press.

Persson Torsten ve Guido Tabellini (2004), "Constitutions and Economic Policy", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 1. s. 75-98.

Persson Torsten ve Guido Tabellini, (2001), Do Constitutions Cause Large Governments? Quasi-Experimental Evidence. http://people.su.se/~tpers/papers/eea_final_0926.pdf, (14.06.2010).

Persson Torsten ve Guido Tabellini, (2002a), Do Electoral Cycles Differ Across Political Systems? http://people.su.se/~tpers/papers/tp020725.pdf, erişim 14.06.2010.

Persson Torsten, G. Roland and G. Tabellini, (2000b), "Comparative Politics And Public Finance," *Journal Of Political Economy*, vol. 108, no.6, December, s.1121-1161.

Persson, Torsten and Guido Tabellini (2002b), *The Economic Effects of Constitutions*, **Manuscrip**, To be published by MIT Press in 2003, http://www.people.fas.harvard.edu/~iversen/PDFfiles/Persson&Tabellini2003.pdf, (14.06.2010).

Pınar Abuzer (2014) "Küresel Krizin Orta Vadeli Mali Plan Hedefleri Üzerindeki Etkisi", 28. Türkiye Maliye Sempozyumu Küresel Kriz Ve Maliye Politikaları Tebliğler Kitabı Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Tokat, İçinde pp.321-330.

Pınar Abuzer, (2005), "Devlet Bütçesi Topluma Nasıl Yansıyor?" *Siyasa*, Yıl:1, Sayı:1, Güz , s.47-62.

Pınar Abuzer, (2006), *Maliye Politikası: Teori ve Uygulama*, Naturel Yayınevi, 2. Baskı.

Pınar Abuzer, İzzettin Önder ve Erdal Gümüş (2013), *Maliye Politikası*, Beyhan Ataç (der.), 1. Baskı, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Yayınları, No: 1783.

Pierson Christopher (2000), *Modern Devlet*, Çev. Dilek Hattatoğlu, Çivi yazıları**.**

Pitkin Hanna Fenichel (1972), *The Concept of Representation*, First Paperback Edition 1972, Üniversity of Cal1ifornia Press.

Posner Paul and Chung-Keun Park, (2007), "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations", *OECD Journal on Budgeting*, Volume 7 – No. 3, OECD.

Poterba, J., ve von Hagen, J. (1999), "Introduction", J. Poterba,, ve J. von Hagen, (edt.), içinde, ss.1-12.

Poterba, J., ve von Hagen, J. (edt.), (1999). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance, Chicago*, University of Chicago Press.

Przeworski, Adam, Susan C. Stokes ve Bernard Manin (ed.), (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*, First Published, Cambridge University Press.

Ray Nikhil, Agustin Velasquez and Iyanatul Islam (2015) *Fiscal Rules, Growth and Employment: A Developing Country Perspective*, Employment Working Paper, No. 184, ILO.

Rosanvallon Pierre, (2004), *Refah Devletinin Krizi*, Çev. Burcu Şahinli, Dost Kitabevi, 1. Baskı.

Rowley Charles K., (2002), *Özgürlük ve Devlet*, Çev. İbrahim Dalmış, 1. Baskı, Liberte Yayınları.

Sağır Meral, (2004), "Dremos"un Genişlemesi ve Temsili Demokrasiden Küresel Doğrudan Demokrasiye" *AİD*, Cilt 37 sayı, 3 Eylül.

Sahgal Vinod (2008) Parlamentonun Rolü: Bütçenin Hazırlanması/ Uygulanması ve Dış Denetim /Kontrol, TBMM Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, İçinde, ss.165-180.

Samuelson, Paul A. (1970). *İktisat*, Çev. Demir Demirgil, 3. Baskı, Menteş Kitabevi, İstanbul.

Santiso Carlos, (2005), "Parliaments and Budgeting: Understanding the politics of the budget", presented at the XVII Regional Seminar on Fiscal Policy of the United Nations Economic Commission for Latin America (ECLAC) in Santiago, Chile, on 24-27 January 2005 and at the Third Annual Meeting Euro-Latino-American Governance for Development Network of the Inter-American Development Bank (IDB) in Hamburg, Germany, on 12-13 December 2005.

Santiso Javier and Pablo Zoido (2010), *Fiscal Legitimacy, Inequality and Democratic Consolidation In Latin America*, **http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1622686, (**25.05.2015).

Sartori Giovanni, (1996), *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*, Çev. Tuncer Karamustafaoğlu ve. Mehmet Turan, Yetkin Yayınevi.

Savaş Vural Fuat, **(2007),** *Anayasal İktisat*, 4. Baskı.

Saybaşılı Kemali (1986), *Devletin Ekonomiye Müdahalesi (1963-1985),* Birey ve Toplum Yayınları, Ankara.

Saybaşılı Kemali, (der.), (1985), *Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar*, Birey ve Toplum, 1. Baskı.

Saybaşılı Kemali, **(der.),** (1993), *Liberalizm Refah Devleti, Eleştiriler*, 1. Baskı.

Saybaşılı, Kemali, (1992), *İktisat, Siyaset, Devlet ve Türkiye*, Bağlam Yayınevi.

Saygılıoğlu Nevzat ve Ali Çelen Erduran (2012) "Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği", *Tisk Akademi*, pp.18-51.

Sayıştay (2001) "Sayıştay Raporlarını Görüşmek Üzere Türkiye Büyük Millet Meclisinde İhtisas Komisyonu Kurulması Hakkında Rapor", Sayıştay Başkanlık Makamının 23 Şubat 2001 gün ve 443071/950 sayılı onayı ile Kurulan Çalışma Grubu Raporu.

Schaechter Andrea, Tidiane Kinda, Nina Budina, and Anke Weber (2012), *Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the "Next-Generation" Rules*, A New Dataset, IMF WP.

Scharpf Fritz W. (2011), Monetary *Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.

Schick Allen (2010), "Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks", *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2010/2, pp.1-17.

Schick Allen, (2002), Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy*?, The OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, no 3.

Schick, Allen. (2003), "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, 3(3), s.7-34.

Schmitt Carl, (1996), *Parlamenter Demokrasinin Krizi*, Çev. A. Emre Zeybekoğlu, Dost Kitabevi.

Schneider, Friedrck; (1992) "Politik Anayasa, Ekonomik Anayasa ve Anayasal Bütünlük", çev. Fatih Saygılı, içinde: Ekonomik Anayasa Sempozyumu, Ankara 1992, s. 10-31.

Schumpeter A. Joseph, (1950), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Third Edition, Harper and Brothers Publishers.

Sezgin Şennur (2005), "Politika ve Ekonomi İlişkisinde Teorik Yaklaşımlar", *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi,* sayı; 4, ss. 133-156.

Shaw G.K. (1975), *Maliye Politikası*, Çev. Ömer Faruk Batırel, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını.

Sönmez Sinan (1987), *Kamu Ekonomisi Teorisi*, Teori Yayınları, Ankara.

Sönmez Sinan (2011b), "Kapitalizm, Neoliberal Paradigma ve Küresel Kriz"**,** Bilsay Kuruç'a Armağan, Serdar Şahinkaya ve N.İlter Ertuğrul, (der.), Mülkiyeliler Birliği Yayın No: 2011/2, içinde, s.1043-1062.

Sönmez Sinan (2011c) "Küresel Finansal Kriz Ortamında Maliye Politikası ve Mali Kural", *İktisat Ve Toplum*, Yıl 1, Sayı 7, ss. 18-23.

Sönmez Sinan, (2011a) „Kamu Maliyesinin Sürdürülebilirliği, Mali Disiplin ve Sosyal Yurttaşlık", Abuzer Pınar (der.) vd, içinde, s.323-336.

Stith, Kate (1988), "Congress' Power of the Purse", *The Yale Law Journal*, vol.97, pp. 1346-1396.

Streeck Wolfgang (2011), "The Crises of Democratic Capitalism", *New Left Review 71*, s.5-29.

Streeck Wolfgang (2013) *The Politics of Public Debt. Neoliberalism, Capitalist Development, and the Restructuring of the State,* MPIfG Discussion Paper 13/7.

Strom Kaare, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman, (2003), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies,* First Published, Oxford University Press.

Şaylan Gencay (2003), *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, 2. Baskı.

Şaylan Gencay (2008), *Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi*, 1. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara.

Şaylan Gencay, (1998), *Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi*, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi.

Şen Hüseyin ve Ayşe KAYA, (2015), "Ekonomik Krizlerin Değişmeyen İmdatçısı: Maliye Politikası", *Sosyoekonomi* / 2015-1 / 150103, s.55-86.

Şenalp Gürsan Mehmet, (2007), "Dünden Bugüne Kurumsal İktisat", Eyüp Özveren, (der.), içinde, pp.45-92.

Şener Abdüllatif, (2007), "Osmanlı Bütçeleri ve Türkiye'de Bütçe Hakkının Ortaya Çıkışında Cumhuriyet Öncesi Gelişmeler", içinde, Abdüllatif Şener, Sona Doğru Osmanlı-Osmanlı Ekonomisi ve Maliyesi Üzerine Yazılar, Birleşik Kitabevi, 1. Baskı, Ankara.

Tanzi Vito, (2008), "The Role of the State and Public Finance in the Next Generation", *OECD Journal on Budgeting* , V. 8 – No. 2.

Tarschys Daniel (2008) "Parlamento ve Bütçe: Parlamentonun Gözetim Kapasitesinin Arttırılması", TBMM, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü, Uluslararası Sempozyum, İçinde, ss.259-268.

Taylor, J. B. (1993) "Discretion versus Policy Rules in Practice", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 39*, pp. 195-214.

TBB (2016), *Kanun Yapma Tekniği*, Türkiye Barolar Birliği Yayın no. 310, Ankara.

TBMM (2008) *Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Makaleler,* Afyonkarahisar 8 – 9 Ekim 2008.

TBMM (2009), TBMM İçtüzük Uzlaşma Komisyonu Tarafından Hazırlanan, TBMM İçtüzük Taslağı İle İlgili Açıklamalar, 16 Şubat 2009 https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/taslak_2009/3_uzlasma_komisyonu_raporu.pdf, (15.02.2017).

TBMM (2010) *Bütçe Sürecinde Parlamentoların Değişen Rolü: İKÖPAB ve AB Üyesi Ülke Deneyimleri*, Uluslararası Sempozyum, 23-25 Eylül 2010 – Afyonkarahisar.

TBMM (2010), Stratejik *Plan (2010-2014)*.

TCMB (1990) Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/9d16883c-c298-4863.../program.pdf?., (15/10/2016).

Telatar Funca, (2004), *Politik İktisat Politikası*, İmaj Kitapevi.

Telatar Funda, (1998), "Makroekonomi-Siyaset İlişkileri: Politik Devresel Dalgalanmalar", *Ekonomik Yaklaşım*, cilt 9, Sayı 31, Kış, s. 37-60.

Telatar Funda, (2000), "Parlamenter Sistemde Politik Devresel Dalgalanmalar: Teori ve Türkiye İçin Bir Uygulama" *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı 4/2000, ss. 133-154.

TEPAV, Ferhat Emil ve H.Hakan Yılmaz (2008) *Mali İzleme Raporu: 2008 Yılı Haziran-Temmuz-Ağustos Ayları Bütçe Sonuçları*, TEPAV Yayını.

TEPAV, Ferhat Emil ve H.Hakan Yılmaz (2012) Mali İzleme Raporu: 2012 Mali Yılı Bütçesive Makro Çerçeve, TEPAV Yayını.

Teziç Erdoğan (2001), *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınları, 7. Baskı, İstanbul.

Thompson Grahame, (1990), *The Political Economy of the New Right*, Pinter Publishers, London, First Published.

Tilly Charles (2001), *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu*, Çev. Kudret Emiroğlu, 1. Baskı İmge Kitabevi.

Tokatlıoğlu Yıldız Mircan, (2004), *Avrupa Birliğinde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme,* Alfa yayınları, Bursa.

Turan Taner (2011) *Maliye Politikası ve Ekonomik Şoklar: Türkiye Örneği*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

Turhan Salih, (1986), "Maliye Politikası Ve Uygulamaya İlişkin Yöntemler", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt 44, Sayı 1-4, ss. 113-132.

Türk İsmail (2009), *Maliye Politikası*, 22. Baskı, Turhan Kitabevi.

Ulusoy Ahmet, (2004), *Maliye Politikası*, 3. Baskı, Trabzon.

Varlı Bahar (2010), "Mali Kural Uygulaması (Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye Örneği)" Mustafa Yıldıran vd. (Ed), 21–22 Ekim, içinde ss. 268-297.

Von Hagen Jürgen, (2002), "Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance", *The Economic and Social Review,* Vol. 33, No. 3, Winter, 2002, pp. 263-284

Von Hagen, J., ve Harden, I. (1996), Budget *Processes and Commitment to Fiscal Dicipline.* IMF Working Paper No. 96/78.

Wallerstein Immanuel (2005), *21. Yüzyılda Siyaset*, Çev. Taylan Doğan ve Ender Aadoğlu, 2. Baskı, Aram Yayıncılık.

Weber Max, (2011), *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*, Çev. Özer Ozankaya, Cem Yayınları, 1. Baskı.

Wehner Joachim (2009) Legislatures *and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control*, Final Version, manuscript, 4 December.

Weiss Linda ve John M. Hobson (1999) *Devletler ve Ekonomik Kalkınma: Karşılaştırmalı Bir Tarihsel Analiz,* Çev. Kıvanç Dündar, 1. Baskı, Dost Kitabevi.

White Fidelma and Kathryn Hollings Worth, (1992), *Audit, Accountability and Gavernmen*t, Clarenden Press.

Williams Raymond (1982), "Democracy and Parliament", *Marxism Today*, June 1982, s.14-21.

Williamson John (2000), "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?" *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 2, pp. 251–64.

Wolfgang Müller C, Torbjörn Bergman and Kaare Strøm (2003) "Parliamentary Democracy: Promise and Problems", Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman (der), içinde, ss. 3-32.

Wood Ellen Meiksins and Neal Wood, (2008), *İsyan Borusu: Kapitalizmin Yükselişi ve Siyasal Teori 1509-1688*, Çev, Fahri Bakırcı, Epos Yayınları.

Wyplosz Charles (2013), "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences, Fiscal Policy after the Financial Crisis", Alberto Alesina and Francesco Giavazzi (edt). Conference Book, Conference Date: December 12-13, 2011, University of Chicago Press, İçinde, pp. 495-525.

Wyplosz Charles, (2012), Fiscal *Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*, NBER Working Paper 17884.

Yalman Galip L. (2006), "Kapitalizm ve Devlet: Kuram ve Hegemonya", İçinde, Burak Ülman ve İsmet Akça, (Yayına Hazırlayan), İktisat, Siyaset, Devlet Üzerine Yazılar: Kemali Saybaşılıya Armağan, Bağlam Yayınları, 1. Baskı.

Yalvaç Ömer (2015), *Büyüme ve Bütçe Tahmin Hatalarının Mali Kurallar Üzerindeki Etkisi: Türkiye İncelemesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye (Kamu Ekonomisi) Ana Bilim Dalı.

Yay Turan ve Gülsün Gürkan Yay, (2007a), *İktisat Yazıları: Metodoloji - Düşünce – Politika,* Nobel Yayın Dağıtım / İktisat İşletme Yayınları Dizisi, 1. Baskı, Ankara,

Yay Turan, (2007b), "Kamu Ekonomisinde Paradigmalar", Turan Yay ve Gülsün Gürkan Yay, İktisat Yazıları: Metodoloji - Düşünce – Politika, Nobel Yayın Dağıtım / İktisat İşletme Yayınları Dizisi, içinde, 1. Baskı, Ankara.

Yayla Atilla, (eds), (1999), Sosyal ve Siyasal Teori, Siyasal Kitabevi, 2. Baskı.

Yeldan Erinç, (2011), "Ekonomide İkiz Hedefleme Dönemi: Enflasyon Hedeflemesi ve Mali Kuralın Sınıfsal Kökenleri" içinde, Abuzer Pınar, (ed.), vd.

Yıldıran Mustafa, Mahmure Eşgünoğlu ve Süleyman Bolat (Ed) (2010), *Maliye Politikasının Oluşturulmasında Parlamentonun Rolü,* Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Makaleler, 21–22 Ekim 2010, Sivas.

Yılmaz H. Hakan (2014) "Kurumsal Performans Denetimi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği: Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi ve Sayıştay'ın Değişen Rolü*", 29. Türiye Maliye Sempozumu*- Sakarya Ünversitesi Maliye Bölümü, 16-20 Mayıs 2014 - Antalya, ss. 337-354.

Yılmaz H. Hakan ve Mustafa Biçer (2014) "Ekonomik Kriz Sürecinde Alınan Ekonomik Tedbirlerin Meşruluğu/Kamuoyudesteği: Yunanistan Örneği", 28. *Türkiye Maliye Sempozyumu* Küresel Kriz Ve Maliye Politikaları Tebliğler Kitabı Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Tokat, s.154-180. .

Yılmaz H. Hakan ve Mustafa Biçer, (2010a), "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", *Maliye Dergisi*, Ocak-Haziran 2010, Sayı 158, pp. 201-225.

Yılmaz H. Hakan ve Mustafa Biçer, (2010b), "Türkiye'de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci Ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği"*, İktisat İşletme ve Finans,* 25 (287),pp. 33-68,

Yılmaz H. Hakan, (2006), "Türkiye'de 2000 Sonrası dönemde Uygulanan İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu", Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Yılmaz Latif ve Müge H. Güvenç (2015) Ekonomi ve Siyaset Üzerine Bazı Düsünceler, http://www.academia.edu/1538254/Ekonomi_ve_Siyaset, (15 Ekim 2015).

Yılmaz, H. Hakan (2007), *Türkiye'de 2000 Sonrası Dönemde Uygulanan İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu*, TEPAV Yayını, Ankara.

Yükseler Zafer, (2010), *Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş*, TCMB.

Zakaria Fareed, (1999) İlliberal Demokrasinin Yükselişi, Çev: Atilla Yayla, Atilla Yayla, (eds), Sosyal ve Siyasal Teori, İçinde, ss. 41-57.

TÜRKÇE ÖZET

Biçer, Mustafa, Türkiye'de Kurala Bağlı Maliye Politikası ve Bütçe Hakkı Temelinde Parlamentonun Etkinliği, Doktora Tezi, Danışman: **Prof. Dr. H. Hakan Yılmaz**, 272 sayfa.

Bu çalışmada, modern devletin oluşumu, ekonomideki etkinliği ve gelişimi ile kamu müdahalesi sorunu üzerinde durulduktan sonra, temsili demokrasinin var oluşu noktasında kamusal karar alma süreci ve dinamikleri ele alınmış, evrensel içerimleri olan "bütçe hakkı" kavramı, egemenlik, güçler ayrılığı, siyasal iktidar, temsili demokrasi ve anayasacılık boyutları göz önünde bulundurularak değerlendirilmiştir. Daha sonra;, temsili demokraside siyasal iktidar ve siyaset olgusu, kamusal karar alma ve kaynak tahsis süreci ekseninde ele alınmış ve kamusal karar almanın demokratik meşruiyetinin sağlanması ve hesap verebilirlik konularına değinilmiştir.

Çalışmada, maliye politikasının kapsamı, niteliği, siyasal ve kurumsal yapısı ortaya konmuş, 1970'lerde yaşanan mali krizin maliye politikası alanına yansımaları değerlendirilmiştir. Daha sonra, kurala bağlı maliye politikası kavramsal ve kuramsal çerçevede ele alınmış ve parlamentonun kurala bağlı maliye politikası sürecindeki rolü temsili demokrasi ekseninde değerlendirilmiştir. 2008 Mali Krizinin kurala bağlı maliye politikasına etkileri üzerinde durulduktan sonra, ülke uygulamaları çerçevesinde etkili kurala bağlı maliye politikasının temel unsurları ortaya konulmaya çalışılmış ve ayrıca, kurala bağlı maliye politikası uygulamalarının Türk kamu mali yönetim sistemine yansımaları ele alınmıştır.

Çalışmanın son bölümünde, Türkiye'de Parlamentonun/Türkiye Büyük Millet Meclisinin maliye politikasının oluşturulma, onay, gözetim ve denetim sürecindeki mevcut rolü ortaya konulmuş, bu süreçte TBMM'nin "bütçe hakkı"ndan doğan yetki ve görevlerini kullanmada ortaya çıkan sorun alanları değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmeler ve dünya örnekleri çerçevesinde, TBMM'nin kamu kaynaklarının yönlendirilmesi ve önceliklendirilmesindeki yetkilerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesine yönelik olarak, temsili demokrasinin makul seviyede kurumsallaştığı siyasal sistemlerde uygulanabilecek maliye politikasının makro mali çerçevesinin oluşturulmasından bütçenin onaylanması ve uygulanması ile kesinhesap denetimine kadar geçen süreçleri kapsayan bir yapılandırma önerisi ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Temsili Demokrasi, Bütçe Hakkı, Demokratik Meşruiyet, Maliye Politikası, Mali Kural, Parlamenter Denetim, Kamu Hesapları Komisyonu.

ABSTRACT

Biçer, Mustafa, "Rule-Based Fiscal Policy and Effectiveness of Parliament Regarding Power of Purse in Turkey", Turkey, PhD Thesis, Advisor: **Prof. Dr. H. Hakan Yılmaz**, 272 Page.

This study evaluates issues of modern state formation and development with role of state in the economy and, focus on public intervention. After we analyzed the process of public decision making and its dynamics at the point of existence of representative democracy, we evaluated the concept of "power of the purse" having universal inclusions, in the terms of the dimensions of sovereignty, separation of powers, political power, representative democracy and constitutionalism. Then, we deliberated political power and notion of politics in representative democracy in the context of public decision-making and resource allocation process and addressed the issues of ensuring the democratic legitimacy of public decision-making and accountability.

This study reveals that the scope, nature, political and institutional structure of the fiscal policy with evaluating the reflection of the 1970s'financial crises upon fiscal policy. Then we deliberated rule-based fiscal policy on conceptual and theoretical basis and evaluated the role of parliament in the rule-based fiscal policy in terms of the representative democracy. After focusing on the effects of the 2008 financial crisis on the rule-based fiscal policy, we tried to reveal the basic elements of the effective rule-based fiscal policy within the framework of the country practices, and also examined the reflections of the rule-based fiscal policy practices on the Turkish public financial management system.

In the last part of this study, we put forth the current role of the fiscal policy in Turkey in the process of establishing, approving, auditing and scrutinizing the fiscal policy of the Parliament / Grand National Assembly of Turkey and the problem areas arising in the process of using the powers and duties of the Grand National Assembly regarding "the power of the purse" have been revealed. Subsequently, a structural proposal has been put forward that can be applied to the political systems institutionalized at a reasonable level by the representative democracy, in order to develop and strengthen the powers of the Grand National Assembly to direct and prioritize public resources.

Key Words: Representative Democracy, Power of the Purse, Democratic Legitimacy, Fiscal Policy, Fiscal Rules, Parliamentary Audit/Scrutiny, Public Accounts Committee.