

-ARAŞTIRMA MAKALESİ-

ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ AÇISINDAN MAASTRICHT KRİTERLERİ VE TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ*

Gülçin KAYA İNCEİPLİK¹

Dr.

E-mail: gulcinkaya85@gmail.com

ORCID ID: 0000-0001-6181-4153

Öz

1970’li yıllarla birlikte kamu tercihi teorisi üzerine gündeme gelmiş olan anayasal iktisat yaklaşımı, devletin ekonomik alanda güç ve yetkilerinin sınırlandırılması gerektiğini savunmaktadır. Devlete verilmiş güç ve yetkilerin nasıl ve ne tür araçlarla sınırlandırılacağı, her ülkenin kendi ekonomik ve siyasi pratiklerine içkin kuralların yeniden düzenlenmesiyle mümkün olduğu gibi, uluslar üstü oluşumların ekonomik bütünleşme misyonuyla hayata geçirdikleri antlaşmalarla da belirlenebilir. Bu kapsamda, Avrupa Birliği üye ülkelerinin ekonomik ve parasal birliğe katılabilmek için uymak zorunda oldukları kuralları içeren Maastricht (yakınlaşma) Kriterleri, hükümetlerin bütçe politikaları üzerindeki güçlerine sınırlamalar getirmektedir. 2005 yılı itibarıyla Avrupa Birliği’ne tam üyelik sürecinin başlatıldığı Türkiye, son yıllarda özellikle siyasi kriterler nedeniyle bu idealden uzaklaşmış olsa da, günümüzde Türkiye’nin ekonomik kriterleri yerine getirebilme gücünün değerlendirilmesi, ülkenin belli bir ekonomik ve rekabet düzeyine ulaşması için önem arz etmektedir. Bu çalışmada, anayasal iktisat

* Bu çalışmada bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuştur.

¹ **Sorumlu Yazar:** gulcinkaya85@gmail.com

Atf (APA): Kaya İnceiplik, G., 2023), Anayasal İktisat Teorisi Açısından Maastricht Kriterleri ve Türkiye Değerlendirmesi, Ekonomi Bilimleri Dergisi, 15 (1): 70-88., <https://doi.org/10.55827/ebd.1278043>

Lisans: Bu makalenin kullanım izni Creative Commons Attribution-NoCommercial-NoDerivs 3.0 Unported (CC BY-NC-ND3.0) lisansı aracılığıyla bedelsiz sunulmaktadır.

teorisinin temel felsefiyle birlikte ele alınacak olan Maastricht Kriterleri'nin 2016-2022 yılları dikkate alınarak Türkiye açısından uyumu incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Anayasal İktisat, Ekonomik Anayasa, Türkiye, Maastricht Kriterleri.*

Alan Tanımı: *Politik İktisat, Kamu Maliyesi, Makro İktisat*

MAASTRICHT CRITERIA AND TURKEY'S EVALUATION ACCORDING TO CONSTITUTIONAL ECONOMICS

Abstract

In the 1970s, constitutional economics approach, which was raised on the theory of public choice, argues that the state must be limited in terms of its powers and authorities in the economic field. How and by what kind of instruments the power and capacities that are given to the state will be limited can be determined by the reorganization of the rules inherent in each country's own economic and political practices; it can also be possible with the treaties implemented by supranational entities which have the mission of economic integration. In this context, the Maastricht (convergence) Criteria, which include the rules that the member states of the European Union must comply with to participate in the economic and monetary union, impose limitations on the powers of governments on budget policies. Although Turkey, where the full membership process of the European Union was started in 2005, has moved away from this ideal in recent years particularly in political criteria; today the evaluation of Turkey's ability to meet economic criteria is significant for the country to reach a certain economic and competitive level. This study examines Turkey's compliance during 2016-2022 according to Maastricht Criteria, which will be discussed along with the basic philosophy theory of constitutional economics.

Key Words: *Constitutional Economics, Economic Constitution, Turkey, Maastricht Criteria.*

Jel Codes: *A12, D72, H60*

1. GİRİŞ

1930'lu yıllardan başlayarak özellikle II. Dünya Savaşı sonrası neredeyse tüm dünyada benimsenen ve temel argümanını "piyasa başarısızlığı" üzerine kuran

müdahaleci devlet anlayışı, diğer adıyla *Keynesyen Teori* 1960'lı ve 1970'li yıllarda birçok iktisadi sorunu da beraberinde getirmiştir. Kamu harcamalarının artması ile birlikte devletlerin bütçe açığı vermeye başlaması, bu sefer de “kamu ekonomisinin başarısızlığı” üzerine gelişen *Kamusal Tercihler* yaklaşımını ortaya çıkarmıştır (Aktan, 2011:40). *Kamusal Tercih* teorisi ile aynı felsefi temele dayanan *Anayasal İktisat* yaklaşımı, refah devleti idealinden uzaklaşarak ekonomik, politik ve etik açıdan yozlaşan “aşırı” devletin ekonomik gücünün nasıl sınırlandırılacağı konusunda normatif önerilerde bulunan bir alt disiplindir.

Teoriye göre, siyasi hak ve özgürlükler üzerine kurallara bağlanmış günümüz anayasal demokrasilerine ekonomik hak ve özgürlüklerinin de korunmasına yönelik yeni bir “ekonomik anayasa” inşa edilmesi gerekmektedir (Savaş, 1997:76). Bu yeni anayasa çerçevesinde siyasi iktidarın harcama yetkisini nasıl kullanması gerektiği ve bu yetkinin yeterli düzeyi aşmaması için sınırlandırmanın nasıl olacağı soruları, teorinin normatif önermelerle çözüm geliştirmesini sağlamıştır. Ancak, günümüzde özellikle demokrasi kültürünün seçimlerden öteye gitmediği toplumlarda seçimle gelen bir iktidarın ekonomik gücünü toplumsal bir sözleşme ile sınırlandırmak, bizi seçmen tarafından demokrasi ile bağdaştırılmayabilir. Yeniden bir “anayasa” inşa etmenin başarılı olacağı durumların çoğu, toplum tarafından güçlü bir iç talep ortaya çıktığında gerçekleşecektir. Bu nedenle, ulus-üstü bir yapıyla çeşitli ekonomik ve siyasi yapılara göre tasarlanmış ve denenmiş kurallara uyum sağlamak daha kolay ve daha kısa sürede gerçekleşebilir. Nitekim Avrupa Birliği üye ülkelerinde mali ve parasal disiplini sağlamak için 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Kriterleri, *Anayasal İktisat* yaklaşımının günümüzde ulus-üstü bir uygulama biçimidir. Bu kapsamda, çalışmada öncelikle *Kamusal Tercihler* ve *Anayasal İktisat* teorisinin temel varsayımları ele alınmıştır. Ayrıca, mali ve parasal kurallara yönelik literatürde yer alan ekonomik anayasa içeriklerine değinilmiş ve Avrupa ülkelerinin uyguladıkları mevcut ekonomik anayasa düzenlemelerine de yer verilmiştir. Son olarak, Türkiye'nin 2016-2022 yılları arasındaki makroekonomik göstergeleri ele alınarak *Maastricht Kriterleri*'ne uyumu değerlendirilmiştir.

2. ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİNİN TEMELLERİ

Anayasal İktisat teorisini doğru okuyabilmek için öncelikle teorinin üzerine inşa edildiği *Kamu Tercih* teorisine değinmek gerekecektir. Kamu ekonomisinin bir alt disiplini olarak ortaya çıkan ve *Yeni Politik İktisat* olarak da adlandırılan teorinin ortaya çıkışı 20. yüzyılın ortalarına, yani İkinci Dünya Savaşı sonrasına dayanır. *Kamusal Tercihler* Amerika'da 1950'li yıllarla birlikte, Avrupa'da ise 1970'li

yıllarla birlikte gelişim göstermiştir (Buchanan, 1999:45-46). Teorinin lider temsilcilerinden Buchanan ve Tullock'ın ilk olarak 1962 yılında ortaya çıkardıkları eserlerinden biri olan 'The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy', bu alanda kaleme alınan en önemli çalışmalardan biri olmuştur. Teori, refah devleti kavramının temel iddiası olan piyasa başarısızlığı teorisine karşı kamu ekonomisinin başarısızlığı varsayımı üzerine inşa edilmiştir (Buchanan: 2003,8). Refah devleti anlayışında devlete normatif açıdan yaklaşım geliştirilirken, *Kamu Tercih*i teorisinde devletin nasıl bir görüntü oluşturduğuna dair bir açıklama getirmek adına daha çok pozitif açıdan değerlendirmeler yapılır (Buchanan & Tullock, 1999:6). Bu değerlendirmeyi yaparken de iktisat metodolojisinde kullanılan araç ve metotlar siyasi sürece ve kamu sektörüne uygulanır. Teori politik karar alma sürecinde rol olan seçmenlerin, politikacıların ve bürokratların davranışlarını analiz etmeye ve açıklamaya çalışır (Buchanan, 1984:13). Mueller'in de ortaya koyduğu gibi kısaca '*piyasa dışı karar almanın ekonomik disiplini*' (Aktan ve Bahçe, 2007: 7) olarak tanımlanan teorinin inceleme alanı siyasi karar alma sürecinde rasyonalite ilkesinin yarattığı sorunları tespit etmektir. İşte bu aşamada, teorinin ele aldığı sorunlara karşılık normatif nitelikli öneriler sunan yeni bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmuştur. Buradan hareketle, *Kamusal Tercihler* refah devleti anlayışında gittikçe büyüyen devlet yapısındaki sorunları gidermek için 1970'ler ve 1980'ler boyunca hükümetlerin sorumluluklarını azaltmaya yönelik önermeleri de içerek şekilde genişletilmiştir (Demirbaş,2010:4). Yeni bir alt bilim dalı olarak *Kamu Tercih*i teorisinin temelleri üzerine kurulan *Anayasal İktisat*, ekonomik alanda politik insan davranışlarının nasıl ve hangi kriterlere göre sınırlandırılacağı ile ilgilenir (Savaş, 1997:49). *Anayasal İktisat* daha dar bir alana yoğunlaşmasına rağmen *Kamu Tercih*i disiplinin aşağıda açıklanan üç (3) kurucu unsurunu temel varsayımları olarak kabul eder.

2.1. METODOLOJİK BİREYCİLİK

Siyaset bilimindeki bireycilik kavramı, toplumsal davranışların model olarak açıklanmaya çalışıldığı teorik-felsefi sistemlerde tanımlayıcı olarak kullanılır. *Anayasal İktisat* teorisinde ise birey, içinde bulunduğu toplumsal yapının dışında incelenir. Çünkü teoride siyaset ortamında ortaya çıkan tüm sonuçların bireyin tercihleri doğrultusunda belirlendiği ve toplumdaki karar vericinin de birey olduğu varsayılmaktadır. Piyasa sürecinde olduğu gibi politika sürecinde de bireyin fayda maksimizasyonu söz konusudur. Bu yüzden, bireycilik sosyal düzeni oluşturan bir analiz yöntemi olarak ele alınır (Buchanan & Tullock, 1999:315). Kısacası, politika sürecindeki bireylerin davranışlarını ekonomik analiz yöntemi ile incelemeye çalışan teorinin temelini oluşturan unsurlardan biri *metodolojik bireyciliktir*.

2.2. EKONOMİK İNSAN (HOMO ECONOMICUS)

Teorinin yine metodolojik temeli olan bir diğer yapısı “homo-economicus” kavramıdır. Metodolojik bireyciliğin temelinde yatan politik süreçte karar vericinin birey olması, bu aşamada bireyin bu kararını nasıl verdiğinin sorgulanmasını sağlar. Ekonomik insan varsayımı siyasi sürecin aktörleri olan seçmen, politikacı, bürokrat ve baskı gruplarının rasyonel davranmasına dayanır. Siyasi faaliyetlerinde elde edeceği faydayı maksimize etmeye çalışan bu kişilerin aynı piyasa sürecinde olduğu gibi kişisel çıkar kaygısıyla davrandıklarını kabul etmek gerekir. Politik süreçte arz edici tarafta olan politikacı kar motifi ile oy kazancının peşine düşerken, seçmen ise talep edici tarafta devlet hizmetlerinden maksimum seviyede fayda sağlamanın hesabına düşer (Savaş, 1997: 63-65).

2.3. POLİTİK MÜBADELE (CATALLAXY)

Yukarıda açıklanmaya çalışılan *Anayasal İktisat* teorisinin metodolojik bireycilik ve ekonomik insan varsayımları bir araya geldiğinde politik bir mübadele süreci ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda, iktisat bilimine “katalaksi” kavramını kazandıran Buchanan, politikanın da karmaşık bir mübadele süreci olduğunu ileri sürmüştür. Piyasa sürecinde elmalarla portakalların değiştirildiği gibi, politik süreçte de birey ihtiyaç duyduğu devlet hizmetlerinin maliyetini karşılamak için politikacıyla anlaşarak mübadele eder (Buchanan, 1987:246).

Teorinin kurucu unsurlarını toplarsak eğer, politika sürecinde aktör kim olursa olsun (seçmen, politikacı, bürokrat) bireysel çıkarını maksimize etmeye çalışır ve bireyin kişisel çıkar odaklı tercihinin ortaya konulması da ancak politik bir mübadele ortamında gerçekleşebilir. İşte bahsedilen bu çıkar odaklı politik sürecin sonuçlarının iyileştirmesinde *Anayasal İktisat* yaklaşımı karşımıza çıkmaktadır. Nitekim burada daha iyi bir oyun dizayn etmek için oyunun kurallarının değiştirilmesi gerekir. Çünkü piyasa sürecindeki *Smith*'in yaklaşımında olduğu gibi görünmez bir el bu süreci kendiliğinden iyileştirmeyecektir (Buchanan, 1986:22). Günümüzde böyle bir düzenleme ancak anayasal bir reform ile mümkündür. Seçmenlerin politikacıların devlet üzerindeki niteliklerini sorgulamasını sağlayacak ve bu yönde politikacıların davranışlarını sınırlayacak bir “ekonomik anayasa” gerekliliği günümüzde çağdaş demokrasi uygulamalarının yozlaştığı her toplumda bir ihtiyaç olarak kendini göstermektedir. 1651’de Hobbes tarafından otaya atılan Leviathan “egemen devletine” karşılık, Buchanan’ın (1977) “aşırı devlet” tanımı günümüzde topluma çok fayda sağlayamayan ama ulusal ekonomik sistem içerisinde görünürlüğü giderek artan devletler için kullanılmıştır. Ekonomik

anayasa ile “aşırı” devlet gücünü elinde bulunduran politikacıların, güç ve yetkileri sınırlandırılarak devletin daha küçük, ama daha etkin ve sorumlu olması sağlanabilir. Nitekim *Anayasal İktisat* yaklaşımının inceleme alanlarından biri olan *Anayasaların Ekonomik Teorisi* de bu kapsamda “ekonomik anayasa” oluşturmanın normatif ilkelerini araştırmaktadır (Aktan, 1997:38).

3. EKONOMİK ANAYASA ÖNERMELERİ

“Ekonomik anayasa” ile ilgili literatüre bakıldığında, mali ve parasal disiplini sağlamak üzerine birtakım önermelerin olduğu görülmektedir. Örneğin; Hayek 1976 ve 1978 yıllarındaki çalışmalarıyla vergi meclisi kurulmasını, diğer yasa yapıcı görevli meclisin de vergi meclisi tarafından belirlenen sınırlamalar ile hareket etmesini, sabit oranlı vergi sisteminin uygulanmasını, sabit kur rejimini ve para basma yetkisinin devletin elinden alınarak paranın özelleştirilmesi gerektiğini öne sürmüştür.

Friedman (1979) ise vergi gelirleri ile harcamaların GSMH’nın belli bir oranı ile sınırlandırılmasını, yine Hayek gibi sabit oranlı vergi sisteminin uygulanmasını, kurumlar vergisinin tamamen kaldırılmasını ve para arzının minimum %3 maksimum %5 artırma yetkisi ile sınırlandırılmasını önermiştir (Friedman & Friedman, 1980: 308).

Leijonhufvud (1984), Friedman gibi para arzının yıllık artış oranlarıyla kısıtlanması ile birlikte merkez bankası kredilerinin de sınırlandırılmasını savunmaktadır. Ayrıca, Leijonhufvud sadece miktar prensibine dayalı kuralların para arzını kontrol etmeye yetmeyeceğini düşünerek, para arzının sınırlandırılmasının yanında paranın konvertibilitesinin de garanti altına alındığı bir anayasal düzenlemeyi gerekli bulmuştur (Akt. Savaş, 1997: 98).

Buchanan ve Wagner (1977) ise ABD özelinde denk bütçe önermesi ile birlikte bütçe açığı çıktığında harcamaların 3 (üç) ay içerisinde azaltılarak dengenin yeniden sağlanması gerektiğini, bütçe fazlası çıktığında ise fazla olanın kamu borçları için kullanılmasını, kabul edilen bu hükümlerin tam beş yıl içerisinde yürürlüğe girmesini ve bu beş yıl içinde de her yıl bütçe açığının %20 oranında azaltılmasını savunmuşlardır. Son olarak Kongre’deki her iki meclisin üçte iki çoğunluğu ve başkanın da onayı ile bu kuralların çoğunun ulusal olağanüstü durumlarda uygulamadan kaldırılabileceğinin ancak bu durumun da sadece bir yıllık süreyi kapsayacağını altını çizmektedirler. (Buchanan & Wagner, 2000).

Bernholz (1986) çalışmasında para arzını sınırlayacak bir anayasal mekanizma kurulmasını, oluşturulacak kuralların değiştirilmesinde kaliteli çoğunluğun aranması gerektiğini, kanunlaşması için de referandum zorunluluğu getirilmesini belirtmiştir. Kabine'nin ise oluşturulacak bu anayasal kuralların dışına çıkma yetkisinin olmadığı bir mekanizma önermiştir (Akt. Savaş, 1997:96).

Son olarak Buchanan ve Brennan'ın (1981) anayasal iktisada yönelik dört (4) parasal rejim önermelerine bakıldığında; birincisinde devlete yer verilmeyen sadece özel paraların ortaya çıktığı bir serbest para piyasasını ifade etmişlerdir. İkinci önerileri; devlet parasının yanında özel şahısların ve bankaların çıkardığı paralarla birlikte yabancı paraların ve altın gibi değerli madenlerin de piyasaya girmesinin sağlanmasıdır. Üçüncüsü; altın para standardına geçilerek paranın değerinin herhangi bir malın (genellikle altın) cinsine göre tespit edilmesidir. Dördüncüde ise “para basma tekeli devletin elinde olacak ancak devletin bu yetkisi anayasa ile sınırlandırılacaktır” şeklindedir (Akt. Savaş, 1997:103-105).

Genel olarak önermelere bakıldığında, sınırlandırmaların “vergileme”, “para basma” ve “kamu harcamaları” üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Kamu maliyesi kapsamında başı çeken bu konular politik iktisat çerçevesinde ilk kez Wicksell (1896) tarafından yorumlanmıştır. Ancak, Wicksell'in teoriye katkısı mali bir anayasadan ziyade vergileme ve harcamalara yönelik karar alma süreçleriyle ilgilidir. Buchanan'ın da *Kamu Tercihi* yaklaşımını etkileyen Wicksellian düşüncenin temeli, yasama tarafından kamu harcamaları ile vergilemenin birbirinden bağımsız olarak değil, aynı anda oylanması gerektiği ve Pareto uygunluğunu sağlayan oybirliği kuralının bireye yüklediği maliyetine değinerek nitelikli oybirliği üzerine dayandırılmıştır (Johnson, 2006: 65-66; Hepaksaz, 2007:102).

Yukarıda bahsedilen literatürdeki benzer ve farklı görüşleri dikkate alarak anayasada bulunması gereken temel konular, Brennan'ın (1984) önerileri ile aşağıdaki gibi ana başlıklarda toplanmıştır:

- “1-Devlet faaliyet alanlarının sınırlandırılması
- 2-Vergilerin sahip olması gereken özelliklerin belirlenmesi
- 3-Devlet bütçesinin sahip olması gereken özelliklerin belirlenmesi,
- 4-Devletin kiralama, satın alma, kamulaştırma, özelleştirme ve el koyma yöntemlerinin belirlenmesi,
- 5-Devletin iç ve dış borç yapma koşullarının belirlenmesi,
- 6-Belli vergi araçları ile belli gelir araçları arasında uyumun sağlanması” (Savaş, 1997:114)

Bu sınırlandırmaların hangi mali ve parasal kurallarla oluşturulacağına dair uygulamaya bakıldığında ise literatürle birebir uyum yakalanmasa da, günümüzde devletin hak ve sorumluluklarını belirli bir çerçeveye sokmayı başarmış örneklerin olduğunu söylemek mümkündür. 1980’li yıllarla birlikte devletin GSYH içindeki payının giderek artmasının bir sonucu olan kamu harcamaları, kamu gelirlerini karşılamaya yetmeyince kamu açıklarında artışlara sebep olmuştur. Gelişmiş ülkeler arasında mali denge, uygulamaya koyulan denk bütçenin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler veya önerilen mali kurallar sayesinde gerçekleşebilmiştir (Günay, 2007:87). Bunun örneklerini Avrupa ülkelerinin uygulamaya çalıştıkları mali kurallarla birlikte çalışmanın da temel konusu olan, günümüzde siyasi ve ekonomik bir bütünleşme örneği olarak ortaya çıkan Avrupa Birliği’nin “ekonomik anayasası” olarak tanımlayabilecek *Maastricht Kriterleri*’ni inceleyerek görmek mümkündür.

3.1. AVRUPA’DA EKONOMİK ANAYASA YAKLAŞIMI

Avrupa Birliği’nin ekonomik ve parasal birlik kurma amacıyla hayata geçirdiği Maastricht Antlaşması’na değinmeden önce, Avrupa ülkelerinin ayrı ayrı uyguladıkları mali kurallar aşağıdaki tabloda incelenmiştir.

Tablo-1: Ülkelerin Mali Kurallarının Karşılaştırılması

Ülke	Mali Kural	Plan. Süresi	Kapsam	Yasal Temel
Danimarka	*Yapısal bütçe dengesi	Çok yıllık	Merkezi Yönetim	Politik Antlaşma
Estonya	*Bütçe dengesi *Gelirin yüzdesi olarak borç	Çok yıllık Yıllık	Merkezi Yönetim Yerel Yönetim	Politik Antlaşma Kanun
Finlandiya	*Bütçe dengesi *Bütçe dengesi *GSYİH yüzdesi olarak borç	Çok yıllık Çok yıllık Çok yıllık	Merkezi Yönetim Yerel Yönetim Merkezi Yönetim	Politik Antlaşma Kanun Politik Antlaşma
Fransa	**Altın Kural	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun

EKONOMİ BİLİMLERİ DERGİSİ
Cilt: 15 No: 1 Yıl: 2023 ISSN: 1309-8020 (Online)

Litvanya	*Net borçlanma tavanı *Bütçe dengesi	Yıllık Yıllık	Merkezi Yönetim Yerel Yönetim	Kanun Kanun
Hollanda	*Harcama Tavanı	Çok yıllık	Merkezi Yönetim	Koalisyon Antlaşması
Polonya	*GSMH yüzdesi olarak borç	Yıllık	Merkezi Yönetim	Anayasa
Slovakya	*Gelirin yüzdesi olarak borç	Yıllık	Bölgesel/Yerel Yönetim	Kanun
Slovenya	*GSMH yüzdesi olarak borç *Borç tavanı	Çok yıllık Yıllık	Merkezi Yönetim Yerel Yönetim	Koalisyon Antlaşması Kanun
İspanya	*Bütçe dengesi *Borç tavanı *Gelirin yüzdesi olarak borç	Konjonktür Yıllık Yıllık	Merkezi Yönetim Bölgesel Yönetim Yerel Yönetim	Kanun Kanun Kanun
İsveç	*Ortalama bütçe açığı	Konjonktür	Merkezi Yönetim	Politik Antlaşma
İsviçre	*Bütçe dengesi *Borç freni	Konjonktür Konjonktür	Merkezi Yönetim Merkezi Yönetim	Anayasa Anayasa
İngiltere	**Altın kural *GSMH yüzdesi olarak borç	Konjonktür Konjonktür	Merkezi Yönetim Merkezi Yönetim	Kanun Kanun

Kaynak: Debrun, Epstein & Symansky, 2008: 9

Tablo 1’de görüldüğü üzere, her ülkenin mevcut ekonomik, siyasi ve sosyal yapısına yönelik mali politika uygulamaları mevcut olmakla birlikte bu kurallar genellikle bütçe dengesi, borçlanma ve harcama sınırlandırması üzerinedir. Bunun yanı sıra, mali sınırlandırmaların beraberinde parasal sınırlandırılmaları da içeren ve AB üye ülkelerinde hükümetleri de bağlayan Maastricht Kriterleri günümüzde ekonomik anayasa önerisi açısından en çok tartışılan uygulamalardan biri haline gelmiştir. Bu çalışmada da bu kriterler ayrı bir başlık altında ayrıntılı olarak incelenmiştir.

3.2. MAASTRICHT KRİTERLERİ

1990'lı yıllarla birlikte yukarıdaki ülkelerin de içinde bulunduğu Avrupa Birliği borç krizine girmiş ve 1992 yılında üye ülkeler arasında Maastricht Antlaşması imzalanmıştır. 1993 yılında antlaşma kapsamında yürürlüğe giren *Maastricht Kriterleri*'ne göre, bir ülkenin parasal birliğe katılabilmesi için ekonomik yapısında belli kıstasları gerçekleştirmesi gerekmektedir. Etkin ve sürdürülebilir bir maliye politikası sağlanmasına yönelik getirilen şartlar aşağıda sıralanmıştır.

1-Enflasyon oranı: Üye devletlerde enflasyon oranı, fiyat istikrarı konusunda en iyi performans gösteren üç üye ülkenin enflasyon oranı ortalamasını 1,5 puandan fazla geçmemeli.

2-Kamu kesimi dengesi: Bütçe açıkları GSYH'nın %3'ünden fazla olmamalı.

3-Kamu borçları: Borç miktarı GSYH'nın %60'ını aşmamalı, aşıldığı takdirde %60 sınırına ulaşmak için çaba gösterilmeli.

4-Faiz oranları: Üye ülkelerin uzun dönem faiz oranları ortalaması, en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin uzun dönem faiz oranları ortalamasını 2 puandan fazla geçmemeli.

5-Döviz kuru: Üye ülke Avro Bölgesi'ne katılmalı ve son 2 yıl itibarıyla üye ülke parası diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmemelidir (Avrupa Birliği Başkanlığı, 2016).

Yukarıdaki kriterler hem mali (kamu kesimi dengesi ve kamu borçları) hem de parasal (enflasyon, faiz oranları ve döviz kuru) disiplini sağlamaya yöneliktir. Sonuç olarak, AB üyesi birçok ülke hem *Maastricht Kriterleri*'ni hem de *Anayasal İktisat* açısından literatürde bahsedilen önermeleri ülke iç dinamiklerine göre tasarlayarak uygulamaya çalışmaktadır. Ancak, bu kuralların mali ülkelerde mali disiplini ne kadar sağladığı ayrı bir tartışma konusudur. Avrupa Birliği'ne üye olan bazı ülkelerde sapmalar görülse de, bu kurullarla güçlü bir mali uyum yakalamış ülkelerle avro bölgesinde 1993 yılında %6 olan ortalama bütçe açığı 1999'lu yılların sonunda %1' in altına düşmüş ve 1970'li yılların ortalarından itibaren GSYH'nın %70'ine ulaşan kamu borcu, %30'lara kadar düşme eğilimi göstermiştir (Buti, Martins & Turrini, 2007: 116). Ancak, 2008 yılında başlayan küresel krizle birlikte AB'deki borç krizinin de etkisiyle üye ülkelerden *Maastricht Kriterleri*'ni tamamen yerine getiren de yoktur. Küresel kriz sonrası sadece bu kurullara en çok uyan

lkeler İsve, Finlandiya ve Lüksemburg olarak belirlenmiştir (Ergün & Cura, 2016:276). 2022 Yakınsama raporuna göre fiyat istikrarında en iyi performans gösteren lkeler Fransa, Yunanistan ve Finlandiya iken, kamu açığı kriterinde ise İsve ve Hırvatistan en iyi performansı göstermiştir (European Central Bank, 2022).

Öte yandan, *Anayasal İktisat* yaklaşımına göre hazırlanan bir ekonomik anayasanın etkin olabilmesi için basit ve anlaşılabilir olmasıyla birlikte kuralların ihlali durumunda da toplumun neler yapılması gerektiği konusunda bilgi sahibi olması gerekmektedir (Işık, Sakal & Meriç, 2010:8). Bunun örneğini de yine Maastricht Antlaşması kapsamında kriterleri yerine getirmeyen ye ülkelere uygulanan yaptırımları inceleyerek görmek mümkündür. Kriterlere uymayan ye ülkeler için Komisyon tarafından bir rapor hazırlanır. Eğer aşırı kamu açığı söz konusu ise Komisyon durumu Bakanlar Konseyi'ne iletir ve Konsey gerekli görürse ye ülkelere aşağıdaki yaptırımları uygulayabilir (Uludağ, 2013:1).

- *“Borçlanmaya gitmeden önce Bakanlar Konseyi'nin istediği bazı bilgileri açıklaması,*
- *Avrupa Yatırım Bankası'nın vereceği borçlarla ilgili politikasını gözden geçirmesi,*
- *GSMH'nun %0,25'ini aşmayacak bir oranda para cezası kesilmesi,*
- *Aşırı bütçe açığının giderildiği tarihe kadar saklanacak ve faiz ödenmeyecek bir miktar parayı topluluğa yatırması”*
(Günay & zen, 2002:78).

4. TÜRKİYE'NİN MAASTRICHT KRİTERLERİNE UYUMU

1993 yılında yürürlüğe giren *Maastricht* diğer adıyla “*Yakınlaşma Kriterleri*” daha çok ye ülkelerin ekonomik ve parasal birliğe geçmeleri için belirlense de aday ülkeler de kriterleri sağlamak zorundadır. Nitekim tam üyelik için de bu kriterlere bakılacak ve Avrupa Merkez Bankası tarafından sağlanıp sağlanmadığı kontrol edilecektir. Bu yönde Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterli düzeyde karşıladığı onaylanarak, AB'ye katılım müzakereleri 2005 yılında başlatılmış ve günümüze kadar birçok başlıkta fasıllar açılmıştır. 14 Aralık 2015 tarihinde, “*17. Ekonomik ve Parasal Politika*” faslı müzakerelere açılmıştır. Bu faslın konuları “*merkez bankalarının bağımsızlığını, kamu sektörünün merkez bankaları tarafından finansmanının yasaklanmasını ve kamu sektörünün finansal kurumlara imtiyazlı erişiminin önlenmesini*” kapsamaktadır (Avrupa Birliği Başkanlığı, 2022). Öte yandan Avrupa Birliği Komisyonu'nun 2022 yılı raporunda, Türkiye kamu maliyesi konusunda ilerlemeler kaydetse de Türkiye'de sayısal mali kuralların

olmadığının altı çizilmiştir. Para politikası alanında ise yüksek enflasyon ve negatif reel faiz oranları ile geçmiş yıllara göre herhangi bir ilerleme kaydedilmediği belirtilmiştir. Bu sebeple, henüz fasılın kriterlerine tam uyum sağlanmamış ve fasıl henüz kapanmamıştır. Raporda Merkez Bankası'nın işlevsel bağımsızlığı, daha güvenilir ve uygun para politikası izlenmesi hususunda önerilerde bulunulmuştur. Bu fasıl, Türkiye açısından *Maastricht Kriterleri* ile de yakından ilişkili olup, fasıl kapsamında gerçekleştirilecek iyileştirmeler ilgili kriterlere de yansıtacaktır. Ancak son yıllarda özellikle hukukun üstünlüğü, yargının bağımsızlığı, demokrasi ve temel haklar gibi siyasi kriterlerde geçmişte elde edilen kazanımlar üzerine gerileme kaydedilmesi, ülkenin AB'ye katılım hedefinde ekonomik kriterleri de karşılamayı olumsuz etkilemektedir. Nitekim 2021 yılındaki *AB Genel İşler Konseyi* sonuçlarında Türkiye AB'nin önemli ortaklarından biri olmasına rağmen Türkiye ile yürütülen katılım müzakerelerinin durma noktasına geldiğinin ve herhangi bir fasılın açılıp veya kapanması konusunda olumlu bir eğilimin olmadığının altı çizilmiştir (AB Komisyonu, 2022).

Tüm bu bilgiler ışığında, *Anayasal İktisat* açısından günümüzde uluslar üstü bir uygulama örneği olan *Maastricht Kriterleri*'nin Türkiye'deki mevcut durumu güncel makroekonomik verilerle yukarıda bahsedilen fasılın açılma tarihinden itibaren değerlendirilmiştir. Türkiye dalgalı kur rejiminde olduğu için "döviz kuru" kriteri değerlendirmeye alınmamıştır.

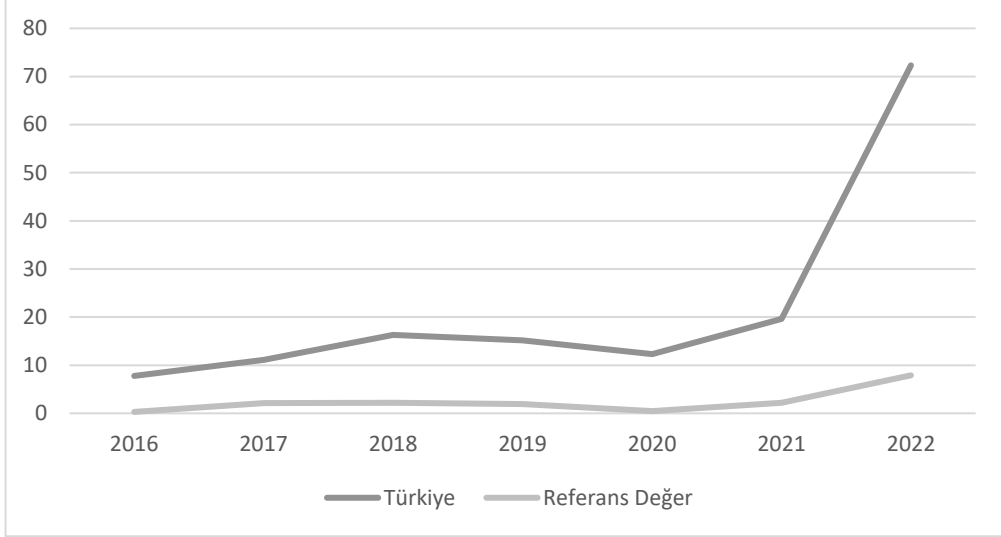
Tablo-2: Türkiye'nin Maastricht Kriterleri Açısından Analizi

	Bütçe Açığı		Devlet Net Borç Stoku/GSYH		Enflasyon***		Uzun Vadeli Faiz	
	Türkiye	Kriter	Türkiye	Kriter	Türkiye	Kriter	Türkiye	Kriter
2016	-1,3	-3	31,9	60	7,7	0,3	11,09	5,12
2017	-2,8	-3	32,3	60	11,1	2,1	11,43	3,29
2018	-2,9	-3	32,3	60	16,3	2,2	15,83	3,19
2019	-4,4	-3	35,1	60	15,2	1,9	12,35	3,47
2020	-4,6	-3	42,9	60	12,3	0,5	12,94	2,69
2021	-1,1	-3	43,6	60	19,6	2,2	24,39	2,55
2022	-1*	-3	34,8**	60	72,3	7,9	9,76	4,33

Kaynak: OECD, Eurostat ve Türkiye İstatistik Kurumu verilerinden derlenmiştir. *Tahmin edilmektedir **Ç3 Dönemi ***Uyumlaştırılmış yıllık TÜFE kullanılarak Eurostat verileri üzerinden hesaplanmıştır.

Tablo 2'deki verilere göre, Türkiye'nin 2016-2022 yılları arasındaki bütçe açıkları GSYH'nın % 3'ünün altında olduğu için ve aynı yıllarda net devlet borcu GSYH'nın % 60'ını geçmediği için Maastricht Kriterleri açısından "kamu kesimi dengesini" sağladığını ve "kamu borçları" sınırlandırılmasını geçmediğini söylemek mümkündür. Ancak benzer performans enflasyon ve faiz oranlarında görülmemektedir. Kriterlere göre Türkiye'nin 2016 yılı enflasyon oranı aynı yılın referans değerinin 7,4 puan üzerindedir. Bu oran 2017 yılında 9 puan, 2018'de 14,1 puan, 2019'da 13,3 puan, 2020'de 11,8 puan, 2021 yılında ise 17,4 puan üzerindedir. Son olarak 2022 yılı verileri incelendiğinde Türkiye'nin enflasyon oranı %72,3 ile referans değeri (%7,9) 64,4 puan üzerine çıkmıştır (Bkz. Grafik 1). Bu verilere göre Türkiye 2016-2022 yılları arasında enflasyon kriterini karşılayamamakta ve özellikle son yıllarda esas oranlardan git gide uzaklaşmaktadır.

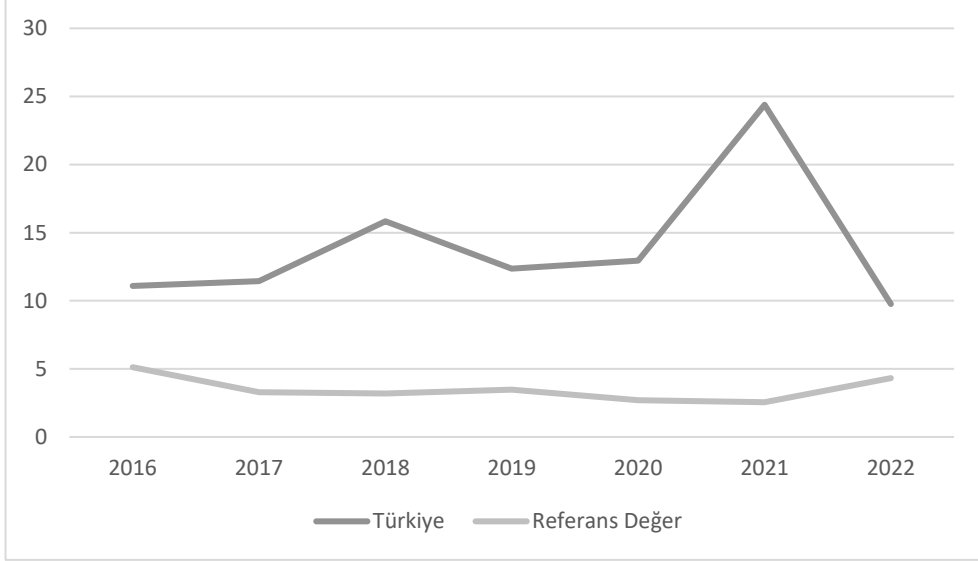
Grafik-1: Maastricht Kriterlerine Göre Enflasyon Oranları Karşılaştırması



Kaynak: Eurostat ve Türkiye İstatistik Kurumu verileri üzerinden yazar tarafından derlenmiştir

Faiz kriterine bakıldığında da benzer bir kıyaslama görülmektedir (Bkz Grafik 2). 2016 yılında Türkiye’de uygulanan uzun vadeli faiz oranı %11,09 iken Maastricht kriterlerine göre olması gereken değer %5,12’dir. 2017 yılında ise Türkiye’nin faiz oranı %11,43 ile referans değer (3,29) 8,1 puan üzerindedir. 2018 yılına gelindiğinde faiz oranı (%15,83) esas orandan (3,19) 12,6 puan fazladır. 2019 yılında da faiz oranı %12,35 ile referans değer (3,47) 8,9 puan üzerindedir. 2020 yılında ise Türkiye’nin uzun vadeli faiz oranı referans değer (2,69) yaklaşık 10,2 puan üzerinde bir değer olarak %12,94’e yükselmiştir. 2021 yılında da yükselen uzun vadeli faiz oranı (%24,39) referans değer (2,55) 21,8 puan üzerinde kalmıştır. Son olarak 2022 yılı incelendiğinde faiz oranları (%9,76) hızlı bir düşüş yaşamasına rağmen, esas oranın (%4,33) hala üzerinde bir değer almıştır.

Grafik-2: Maastricht Kriterlerine Göre Faiz Oranları Karşılaştırması



Kaynak: OECD ve Eurostat verileri üzerinden yazar tarafından derlenmiştir.

Sonuç olarak hem enflasyon hem de faiz oranları referans değerler ile karşılaştırıldığında, bu oranların AB üye ülkelerine göre oldukça yüksek seviyelerde olduğunu ve Türkiye'nin *Maastricht Kriterleri*'nden enflasyon ve faiz koşullarını sağlayamadığını göstermektedir. Üstelik son yıllardaki yeni ekonomi modeli ile önemsiz hale getirilen faiz politikası sonucu daha da artan enflasyon oranları kriter koşullarını sağlamada Türkiye'nin işini daha da zorlaştırmaktadır.

5. SONUÇ

Piyasa başarısızlığı anlayışı üzerine uygulanan refah devleti politikalarının neoliberalleşme ve küreselleşme ile birlikte terk edilmesi, kamu başarısızlığı üzerine kurulan *Kamu Tercih*i teorisini gündeme getirmiştir. Kısaca "siyaset biliminin ekonomik analizi" olarak yorumlanan teori, politik süreci piyasa süreci gibi ele alarak, bu süreçte yer alan aktörleri (seçmen, politikacı ve bürokrat) kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışan birer ekonomik insan olarak değerlendirir ve bunun sonucunda meydana gelebilecek ekonomik sorunlar üzerinden de tespitlerde bulunur. Teorinin alt bir dalı olan ve aynı temel varsayımlara dayanan *Anayasal İktisat* yaklaşımı ise tespit edilen bu sorunların çözümüne yönelik pozitif ve

normatif öneriler sunar. Bu yönde, hükümetlerin ekonomik güç ve yetkilerinin ekonomik bir anayasa ile sınırlandırılması gerektiği ilkesine dayanan *Anayasal İktisat* teorisinin günümüzde en somut örneklerinden biri Avrupa Birliği ülkelerinde mali ve parasal disiplinin sağlanması için uygulamaya konulan *Maastricht Kriterleri*'dir. Temeli sosyal sözleşmeye dayanan Anayasa kavramının, günümüzde ekonominin bu kadar politize edildiği koşullarda ekonomik bir yapıya da sahip olması hiç kolay değildir. "Ekonomik Anayasa" inşa etmenin başarılı olacağı durumların çoğu, toplum tarafından güçlü bir iç talep ortaya çıktığında gerçekleşecektir. Demokrasi kültürünün gelişmediği ya da gelişmekte olduğu ülkelerde ise bu kuralları dışarıdan ithal etmek ya da bu modelleri yerel koşullara göre uyarlamak daha uygun olabilir. *Maastricht Kriterleri* bu açıdan uluslar üstü yapısıyla hükümetlerin bütçe politikaları üzerinde sınırlamalar getirerek AB çatısı altında bir mali ve parasal kurallar bütünü oluşturmuştur. AB üyesi ya da aday üyeler bu kriterlere dayanarak ortak bir "Anayasal" yaklaşımla mali ve parasal kurallara uyum göstermeye çalışmaktadır. Türkiye de aday ülke konumunda, bu kıstaslardan sorumludur. Bu çalışmada, 2016-2022 yılları arasındaki temel ekonomik göstergeler dikkate alınarak Türkiye'nin kriterlere uyumu incelenmiştir.

Elde edilen bulgulara ve ele alınan döneme göre, Türkiye'nin kamu kesimi dengesi ve bütçe açığı kriterlerini karşıladığı, enflasyon ve faiz oranlarında ise kriter oranlarına göre birlik üyelerinden oldukça uzak seviyelerde kaldığı tespit edilmiştir. Oysaki Türkiye önceki yıllarda yakınsama kriterlerine tam uyum gösteremese de bazı AB üyesi ülkelere çok daha iyi bir mali disiplin ve para politikası uygulamalarını hayata geçirmeye başlamıştı. Ancak son yıllarda faizleri düşürerek enflasyonu düşürme çabası sonuçsuz kalmış, düşen faizlerle birlikte enflasyon üzerinde önemli bir etkisi bulunan kur da yükselmiştir. Bunların sonucunda enflasyon oranlarında ciddi artış yaşanmış, faiz ve enflasyon oranları arasındaki fark da giderek açılmıştır. Geline nokta kontrolde çıkan enflasyon oranı artık yalnızca faiz oranlarının yükseltilmesiyle çözülemeyecek kronik bir sorun haline gelmiştir. Yine de uygulanacak kontrollü faiz artışları enflasyonun düşüşe geçmesi için bir başlangıç yapılmasını sağlayabilir ve ekonomideki beklentileri olumlu seyrine döndürebilir. Sonrasında son yıllarda daha da büyüyen cari açık sorunu üzerine uygulanacak reformist politikalarla enflasyonun kalıcı olarak düşürülmesi sağlanabilir. Bu yüzden Türkiye'nin sağlıklı bir büyüme zeminine oturması için öncelikli olarak enflasyonun düşürülmesi gerekmektedir. Aslında Türkiye 2002 yılı sonrası ve adaylık sürecinin ilk zamanlarında uygulamaya geçirdiği birtakım reformlar ile hem *Kopenhag* hem de *Maastricht Kriterleri*'ni karşılamada istekli ve gelişime açık olduğunu gösteriyordu. Son yıllarda ise bu reformların yetersiz kalmasından ziyade ekonomik ve siyasi kriterlerde tam tersine yapılan uygulamalar

çözülmesi gereken birçok ekonomik sorunu daha da kalıcı hale getirmiştir. Sonuç olarak, Türkiye hem parasal hem de mali disiplini bir arada sağlama hem de bu kriterlere uyum gösterme konusunda politik ve iktisadi alanda öncesinden çok daha reformist olmak zorundadır.

YAZARIN BEYANI

Katkı Oranı Beyanı: Yazar çalışmaya tek başına sağlamıştır.

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışmada herhangi bir kurum ya da kuruluştan destek alınmamıştır.

Çatışma Beyanı: Çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması söz konusu değildir.

KAYNAKÇA

Avrupa Birliği Başkanlığı. (2016). Ekonomik Kriterler. https://www.ab.gov.tr/files/EMPB/fasil_sunumlari/ekonomik_kriterler__2016_ocak.pdf, (Erişim tarihi: 20.11.2022).

Avrupa Birliği Başkanlığı. (2022). Fasil 17- Ekonomik ve Parasal Politika. https://www.ab.gov.tr/fasil-17-ekonomik-ve-parasal-politika_82.html, (Erişim tarihi: 25.11.2022).

Avrupa Birliği Komisyonu. (2022). 2022 Türkiye Raporu. https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html, (Erişim tarihi: 10.01.2023).

Aktan, C. C., Bahçe A. B. (2007). Kamu Tercihi Perspektifinden Oyun Teorisi. <http://www.canaktan.org/ekonomi/oyun-teorisi/makaleler/aktanabdbahce.pdf>, (Erişim tarihi: 25.12.2007).

Aktan, C.C. (1997). Anayasal İktisat, İstanbul:İz Yayıncılık.

Aktan, C.C. (2011). Devletin Büyümesi ve Devletin Başarısızlığının Anatomisi. Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 3(1), 29-49.

Buchanan, J.M. (1977). *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. University of Chicago Press.

Buchanan, J. M. (1984). *Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*, In J.M. Buchanan & R. D. Tollison (Ed.), *The Theory of Public Choice II* (11-23). United States of America: The University of Michigan Press.

Buchanan, J.M. (1986). *Liberty, Market and State-Political Economy in the 1980*, New York: New York University Press.

Buchanan, J.M. (1987). *The Constitution of Economic Policy*. *The American Economic Review*, 77(3), 243-250.

Buchanan, J. M. (1999). *The Logical Foundations Of Constitutional Liberty*, *The Collected Works of James M. Buchanan Volume 1*, Indianapolis: Liberty Fund.

Buchanan, J.M. & Wagner, R.E. (1977) (2000). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. Liberty Fund.

Buchanan, J.M. (2003). *Public Choice: The Origins and Development Of A Research Program*. Booklet. <https://publicchoicesociety.org/content/general/PublicChoiceBooklet.pdf>, (Erişim tarihi: 07.11.21).

Buchanan, J.M. & Tullock, G. (1999). *The Calculus of Consent Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Liberty Fund.

Buti, M., Martins, J.N. & Turrini, A. (2007). *From Deficits to Debt and Back: Political Incentives Under Numerical Fiscal Rules*. *CESifo Economic Studies*, 53(1), 115-152.

Debrun, X., Epstein, N., Symansky, S. (2008). *A New Fiscal Rule: Should Israel "Go Swiss?". International Monetary Fund Working Paper, WP/08/87, 1-27*.

Demirbaş, D. (2010). *The Political Economy Of Rent-Seeking In Turkey: Rent-Seeking, Political Economy*. Lambert Academic Publishing.

Ergün, Y., & Cura, S. (2016). Anayasal İktisat Yaklaşımı Açısından Avro Krizi. Yönetim ve Ekonomi-Celal Bayar Üniversitesi İİBF, 23(1), 263-286.

European Central Bank. (2022). Convergence Report. <https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/index.en.html>, (Erişim tarihi: 01.01.2023).

Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/en/>, (Erişim tarihi: 11.02.2023).

Friedman, M & Friedman R. (1980). Free to Choose: A Personal Statement. New York and London: Harcourt.

Günay A., & Özen A. (2002). Avrupa Birliği'nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 4(2), 66-82.

Günay, A. (2007). Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Yayın No: 2007/375.

Hayek, F. A. Von. (1976). Law, Legislation And Liberty, Vol. 2: The Mirage of Social Justice. Chicago: University of Chicago Press.

Hayek, F. A. Von. (1978) (2007). Denationalization Of Money. The Institute of Economic Affairs.

Hepaksaz, E. (2007). Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform. Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, 44(514), 89-109.

Hobbes, L. (1651) (2016). Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil: The Original Edition of 1904. Reprint Publishing.

Işık, A., Sakal, M., Meriç, M. (2010). Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye'de Uygulanabilirliği. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15(2), 1-25.

Johnson, M. (2006). The Wicksellian Unanimity Rule: The Competing Interpretations of Buchanan and Musgrave. *Journal of the History of Economic Thought*, 28(1), 57-79.

Savaş, V.F. (1997). *Anayasal İktisat*. İstanbul: Avcıol Basım-Yayın.

Uludağ, A. (2013). Avrupa Birliği'nde Ekonomik Krize Karşı Önemi Hatırlanan Bir Araç: Aşırı Açık Prosedürü, (Özel Gündem).T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı.