

# KİTAP İNCELEMESİ

Abuzer PINAR (2006), **Maliye Politikası: Teori ve Uygulama** (Ankara: Naturel Yayıncılık, 440 s.).

Hem dünyada hem de ülkemizde küreselleşme ile birlikte serbestleşen fon akımlarının yarattığı dalgalanmaların ekonomik tahribatı kendisini ekonomik yapıdaki en zayıf halka olarak tanımlayabileceğimiz kamu maliyesindeki zaafiyetler üzerinden göstermektedir. Kamu açıklarının doğuş biçimi, finansmanı ve maliye politikası tercihleri bir bütün olarak ekonomideki büyüklükleri etkilemekte ve onlardan etkilenmektedir. Dolayısı ile maliye politikası uygulamaları ve sonuçlarının teorik ve ampirik analizi fon akımlarının ülkeler arasında hızla yer değiştirdiği bir ortamda büyük önem taşımaktadır. Maliye politikası ve özellikle politikanın sonucu olarak ortaya çıkan kamu açıkları ve borçlanmanın finansmanı meselesi aynı zamanda ülkelerin kurumsal yapıları, rant dağıtım mekanizmaları ile de çok yakından ilintilidir. Özü itibarıyla karmaşık nitelikler taşıyan bu konuların ders kitabı düzeyine indirilmesi ise ayrı bir beceri gerektirmektedir.

Buna karşılık ülkemizde okutulan kamu maliyesi ders kitapları genelde maliye politikası sorununu daha klasik yaklaşımla bir konjonktürel maliye politikası anlayışı ile ele almakta ve konunun kurumsal boyutları ve bu alanda yaşanan gelişmeler çoğu kez ihmal edilmektedir. Maliye politikasını refah iktisadının veri koşullarında kaynak kullanımının ençoklaştırılması anlayışı ile ele alan genel yaklaşımlar konunun ekonomi politiğini bu açıdan gözden kaçırmaktadır. Sonuçta maliye politikası kitapları daha çok teorik temelde kalmakta ve ülkemiz gibi kamu borcu problemi ile yaşamak durumunda olan ülkelerde uygulanacak maliye politikaları, kamu maliyesinin sorunları gibi konularda uygulama düzeyinde açılımları çok fazla sağlayamamaktadır.

Bu açıdan Doç. Dr. Abuzer Pınar'ın kitabını hem geleneksel yaklaşımın izlerini taşıyan hem de bir ölçüde konunun ekonomi politiğine değinen, bu anlamda da benzerlerine oranla daha bütüncü nitelikler taşıyan bir çalışma olduğu görülmektedir.

Kitap 10 bölümden oluşmaktadır. Bölüm başlıklarına bakıldığında kitabın mimarisinin yukarıda belirttiğimiz bütünselliği sağlamayı amaçladığını görüyoruz. Kitabın ilk bölümü ekonomiye kamu müdahalesi sorununu tartışmakta ve konuya sadece neoklasik sentez düzeyinde bakmamakta ve yapısalci yaklaşımları da geliştirmekte olan ülkeler açısından ele almak suretiyle okuyucuya bu açıdan dengeli bir değerlendirme yapma imkanı sunmaktadır.

Kitabın takip eden 2-5 bölümleri esas olarak maliye politikası araçlarını, otomatik stabilizatörleri ve iradi maliye politikasını ele almakta ve bu değişkenlerin para politikası ile olan ilişkileri konusunu işlemektedir. Bu bölümde dikkati çeken bir hususu otomatik stabilizatörler ile iradi politikalar arasındaki tercih sorunları ile mali sürüklenme (fiscal drag) meselesi konusunda da okuyucuyu aydınlatmasıdır. Türkiye gibi ülkelerde maliye politikası uygulamaları açısından yararlı olabilecek bu konunun ders kitabı düzeyinde de olsa ele alınması bu açıdan yararlı olmuştur.

Kitabın müteakip bölümleri başlangıç bölümlerindeki teorik yapıdan bir ölçüde ayrılarak daha güncel kamu maliyesi sorunlarına değinmektedir. Bu açıdan 6. Bölüm bütçe açıkları, hazine ve merkez bankası ilişkilerine ayrılmıştır. Konunun kavramsal boyutları ile Türkiye'deki sisteme de değinilen bu bölümde bütçe açıklarının çeşitleri, bütçe açıklarının nedenleri konusunda açıklamalar, hazine nakit dengesi ile bütçe dengesi arasındaki ilişkiler gibi konular da kavramsal düzeyde ele alınmaktadır. Bu bölümle ilgili eksikliği çekilen husus ise özellikle kamu açıklarının ekonomik niteliği, kamu açıklarının kapsam ve ölçüm sorunlarına ilişkin daha ayrıntılı bir analizdir. Zira kamu açığının doğru ölçümü uygulanacak maliye politikalarının da boyutunu belirleyeceği için bu hususa kitabın sonraki baskılarında biraz daha fazla yer verilmesi gerektiğini düşünmekteyim. Aynı şekilde klasik açık, bütçe faiz dışı dengesi ve işlevsel açık gibi kavramlar yanında şu anda pek önem taşımayan gibi görünseler de dönemsel açıklar, yapısal açıklar, cari bütçe açığı gibi açık tanımları üzerinde de durulmasının ülkelerin izleyeceği maliye politikalarının seçimi ve analizi açısından okuyucuya daha doyurucu bir değerlendirme imkanı sunacağını düşünmekteyim. Bu bölümle ilgili en faydalı kısımlardan birisi de kamu açıklarının nedenleri konusunda meselenin ekonomi politikasına de değinilmesidir. Genelde kamu açığının konjonktürel nedenlerden, savaş vb. gibi durumlardan kaynaklandığına yönelik klasik söylemler karşısında açığın ortaya çıkışının temsili demokrasilerdeki popülist ve siyasi rant dağıtımı ile yakından ilişkisi çoğu kez gözden kaçırılmaktadır. Sayın Pınar'ın bu bölümdeki analizi bu açıdan bir eksikliği gidermektedir. Ancak önemli olduğunu düşündüğüm bu meselenin özellikle asil-vekil ilişkisi (seçmen-siyasetçi-bürokrasi) çerçevesinde ele alınıp daha sistematik bir biçimde işlenmesinin konunun daha kolay ve anlaşılabilir kılınmasına da katkı yapacaktır. Yazar, kitabın bundan sonraki baskılarında bu hususa biraz daha ağırlık vermeyi düşünebilir.

Kitabın kalkınma politikaları ile yapısal uyuma ilişkin 7 ve 8 inci bölümleri arasında en dikkat çekici husus ülkemizde de son 6 yıldır uygulanan istikrar politikaları temelinde tartışılan yapısal uyum ve maliye politikalarına yazarın yaklaşımıdır. 7 nci bölüm kalkınma politikaları, yatırımlar ve maliye politikaları arasındaki ilişkiye değinirken, özel sektör yatırımlarının dışlanması

meselesini de ele almaktadır. Ancak bu ele alış görebildiğimiz kadarı ile daha standart bir formatta yapılmakta fakat bizim gibi açık ekonomilerde sermaye akımlarının var olduğu bir ortamda dışlama yerine (crowding out) içleme (crowding in) yaratması koşullarına pek değinilmemektedir. Bu hususun özellikle ülkemizde geçmişte kriz öncesi dönemlerde sıkça yaşanan bir olgu olarak ele alınıp değerlendirilmesinin okuyucu açısından ufuk açıcı olacağını düşünmekteyim.

8 inci bölüm ise içeriği açısından benzer maliye politikası kitaplarından ayrılmakta ve ülkemizde daha çok ekonomi bürokrasisinin ilgi alanında kalmış gözüken ve akademik bakış açısının bu açıdan ilgi ve katkısının pek fazla olmadığı bir alana değinmektedir. Hem IMF hem de Dünya Bankası'nın istikrar politikalarında maliye politikasına verdiği yerin teorik analizi hem de yapısal uyum sürecinde mali uyumun boyutu ve kalitesi gibi meselelere değinmesi bu açıdan kitabı özgün kılmaktadır diyebiliriz. Dileğimiz bu konulara ileriki baskılarda biraz daha fazla yer verilmesidir.

Doç. Dr. Abuzer Pınar'ın kitabının 9. bölüm kamu maliyesi ile gelir dağılımı arasındaki ilişkilere değinmektedir. Uzun zamandır unutulmuş gibi görünen bu alana kitapta yer verilmesi son derece yerinde olmuştur. Bu konunun teorik ve kavramsal yönü bu bölümde öncelikle ele alınmıştır. Daha sonra ise yazarın daha önce yaptığı ve yazılma sürecine benim de katkı yapma şansına eriştiğim "Vergileri Kim Ödüyor, Kamu Harcamalarından Kimler Yararlanıyor?" çalışmasındaki bulguların daha geliştirilmiş hali ile bu alanda uygulanan harcama ve vergi politikalarının gelir dağılımı üzerindeki etkileri analiz edilmiştir. Bu açıdan kitabın bu bölümünün okuyucu tarafından özellikle okunması tavsiye edilir.

Maliye politikası kitabının son bölümü ülkemizde uygulanan maliye politikalarının dönemsel bir anlatımını içermekte ve böylece hafızaların tazelenmesi imkanı yaratmaktadır. Bu açıdan oldukça faydalı bulduğum bu bölümün ileriki baskılarda siyasi gelişmeler, seçim dönemleri gibi konularla da ilişkilendirilerek ele alınmasının özellikle öğrenciler açısından pedagojik yararı büyük olacaktır.

Kitap bir ders kitabı için oldukça basit ve kolay anlaşılabilir şekilde yazılmıştır. Kitapta güncel tablo ve grafiklere olabildiğince az yer verilmiştir. Bir ders kitabı olarak güncelleme endişesi açısından normal karşılanması gereken bu durumun özellikle ülkemizde kamu açıklarının oynadığı rol dikkate alındığında bir eksiklik olduğunu da söyleyebiliriz. İleriki baskılarda bu konuya biraz daha fazla eğilinmesi ve önemli kamu maliyesi istatistiklerinin kitaba eklenmesi önerilir.

Sonuç olarak Doç. Dr. Abuzer Pınar'ın Maliye Politikası kitabı, konunun teorik ve güncel yanlarını bir arada ele alan ve bu husustaki gelişmeleri başta

öğrenciler olmak üzere her düzeydeki okuyucuya oldukça öğretici bir biçimde aktaran bir referans kitabı olmaya adaydır ve bu açıdan yazarın gösterdiği çaba ve yetkinlik kutlanmaya değerdir.

**Ferhat Emil**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü Öğretim Görevlisi



Şeref İBA (2006), **Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda)** (Ankara, Turhan Kitabevi, 379 s.).

Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda) adını taşıyan bu kitap, parlamento hukuku alanında yayınlanmış çok sayıda makalesi, *Parlamentar Denetim, Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı, 100 Soruda: Türk Parlamento Hukuku, Ülkemizde Meclis İçtüzük Metinleri* adını taşıyan yayınlanmış dört kitabı bulunan yazarın beşinci kitabıdır.

Yazar bu kitabında, demokratik yönetim biçimini benimsemiş toplumların vazgeçilmez yapı taşları konumunda bulunan anayasa ve siyasal kurumları inceleme konusu yapmaktadır. Siyasal kurumların ve onların işleyişinin, anayasal çerçeve içerisinde ve kurumsal anayasacılık perspektifiyle ortaya konulması kitabın ana temasını oluşturmaktadır. Yazar, önsözünde kitabın amacını, “anayasa-siyaset-kurumlar üçgeninde, gerek teorik gerekse pratik bağlamda neler olup bittiğinin gözler önüne serilmesi” olarak açıklamaktadır. O’na göre, günlük hayatta anayasa hukuku kapsamındaki siyasal kurumlar çarkının işleyişini yeterince algılayabilmek için onların içlerine nüfuz etmez, kendi deyimiyle kara kutularını açmak gerekmektedir (s. III). Özellikle tarihsel süreç içerisinde kurumsal devamlılığı kesintilere uğramış olan parlamentomuzun, kurumsallaşma sürecinin tanımlanabilmesi için bütün anayasal kurum ve kurallarıyla ortaya konulması gerekmektedir.

Yazar kitabında, kuru bir disipliner yaklaşım ve derin kurumsal açıklamalarla yetinen anayasa hukuku çalışmalarının kuramsal olarak doyurucu olmakla birlikte, giderek dinamik hale gelen çağdaş anayasal gelişmelerin uzağında kalabildiklerine dikkat çekmekte ve siyasal kurumların yapılarının statik olmadığı, kendi hukukunu ve kurumsal kültürünü üreterek işlev gördükleri saptamasında bulunmaktadır. Bu bakış açısı yazarı, çağdaş anayasa hukuku öğretisinin herkesin anayasasını herkesin hizmetine sunmaya öncelik vermesi gerektiği yargısına götürmektedir. Yazara göre, en üst hukuk normu konumunda bulunan anayasa kurallarının da toplumdaki herkesi ve her kesimi

doğrudan etkileyen hükümler içermesi nedeniyle, artık anayasa hukukuna daha pratik gözlükler takılmasının zamanı gelmiş bulunmaktadır (s. IV).

Kitap, iki bölümden oluşmaktadır. Kitabın birinci bölümünde, Kuramsal Anayasa Hukuku başlığı adı altında anayasacılık tarihinin gelişmelerine, siyaset, devlet, demokrasi, temel haklar ve özgürlükler gibi anayasal kavramlarla ilgili kavramsal açıdan kapsamlı ve doyurucu bilgilere yer verilmiştir. Bu bölümün, anayasa hukuku alanındaki temel bilgileri derleyici nitelikte ve son derece yararlı konuları ele aldığını söyleyebiliriz. Birinci bölüm ayrıca, kitabın ikinci bölümündeki konulara kavramsal bir altyapı oluşturması bakımından önem taşımaktadır. Bu anlamda, kitaptaki iki farklı anayasa hukuku yaklaşımının bir yüzü olarak klasik anayasacılık yaklaşımı bu bölümde ağır basmaktadır.

Bu bölümde anayasa hukukunun temel kavramları açıklanırken, parlamento hukukunu yakından ilgilendiren “sessiz anayasa”, “anayasa mühendisliği” gibi kavramlara yer verilmesinin yanında, anayasayı değiştirme ve anayasa değişikliklerinin yargısal denetimi gibi parlamento hukukunun pratiğine ilişkin konulara da değinilmiştir. Yazar bu bölümde, Anayasa Mahkemesi’nin kanunların anayasaya uygunluk denetimini yapmasının yanında, anayasanın 85 inci maddesi gereğince, milletvekilliğinin düşürülmesi ve yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin TBMM kararlarının iptaline ilişkin olarak da yargısal denetim yetkisine sahip bulunduğunun altını çizmektedir. Anayasa yargıçlarının da bu denetimi yaparken, aynı zamanda birer “içtüzük uzmanı” ya da “yasama uzmanı” olmaları gerektiğine dikkat çekmektedir.

Yazar, kitabın bu bölümünde yer alan dikkat çekici kavramlardan birisi olarak siyaset biliminin temelini oluşturan “siyaset” kavramının ne olduğu ve ne anlama geldiğini hem etimolojik olarak açıklamış, hem de ilgili literatürden örnekler vererek incelemiştir. Siyaset kavramını, özellikle David Easton’un tanımlamasına gönderme yaparak, “toplumdaki maddi ve manevi değerlerin iktidar tarafından dağıtılması olarak” açıklamıştır. Yine kitabın ana omurgalarından birisini oluşturan “siyasal kurumlar” kavramının ne demek olduğu, bunun karşılığında ne anlaşılması gerektiği yazar tarafından kıvrak bir yöntem ve akıcı bir dille tartışılmıştır. Yazara göre; devlet, siyasal parti, siyasal iktidar, muhalefet, cumhurbaşkanlığı, başbakanlık, bakanlıklar, hükümet, parlamento gibi daha çok siyasal işlev gören kuruluşlar, en temel siyasal kurumlar olarak ele alınabilir. Bu tespitlerine rağmen yazar, hangi kurumların siyasal kurum olduğu sorusunun kesin olarak yanıtlanmasının kolay olmadığını altını çizmektedir.

İkinci bölümde yazar ayrıca, temel haklar ve özgürlükler başlığı altında anayasa hukukunun ayrılmaz bir ögesi olarak insan hak ve özgürlükleri ile

bunların anayasalardaki konumunu incelemiştir. Genel olarak bu alandaki düzenlemelerin anayasalara yansımaya ve giderek daha çok düzenleme içermesine dikkat çeken yazar, ülkemizde 1924 ve 1961 Anayasalarından 1982 Anayasasına kadar olan temel haklar ve özgürlüklerin düzenlenmesindeki yaklaşımları ve gelişmeleri ele almıştır. Temel haklar ve hürriyetlerin değerlendirilmesinde dikkati çeken bir konu, yazarın doğrudan anayasa hukuku çerçevesinde haklar ve özgürlüklerin anayasalardaki konumuna ilişkin değerlendirmelerde bulunması ve sonrasında pozitif ayrımcılık ve insan haklarının sınıflandırılması sistematığına yönelmesidir. İnsanların öncelikle insan olmasından doğan bu hakların, hukuk hayatına taşınması ve anayasalardaki konumunu ortaya koymak, bu hakların güvenceye bağlanması açısından oldukça önemlidir.

Kitabın Kurumsal Anayasa Hukuku ana başlıklı ikinci bölümü, klasik parlamentarizmin güçler ayrılığı ilkesine uygun bir şekilde Yasama, Yürütme, Yargı Kuruluşları olarak alt başlıklar olarak adlandırılmıştır. Yazar, ikinci bölümü bu sıralama ile başlıklandırmakla birlikte yasama kurumları ile başladıktan sonra yargı kurumları olarak yalnızca siyasi yargı yeri olarak Anayasa Mahkemesini inceleme konusu yapmış, daha sonra Yürütme erkine ilişkin kurumlara yer vermiştir. Kitabın bu bölümü, temsili demokratik rejimin bütün siyasal kurumlarını kapsamaktadır. Bu bölümde öncelikle temsili kurumlaştıran yapılar olarak parlamento, siyasi partiler ve seçim konuları üzerinde durulmaktadır. Yazarın parlamento bürokrasisi içerisindeki konunun getirdiği birikim bu konular üzerinde açık bir şekilde izlenmekte, parlamento işleyişine ilişkin konuları oldukça ayrıntılı ve pratiğe dayalı olarak gözler önüne sermektedir.

Bu bölümün devamında, günümüz demokratik rejimlerinin en önemli kurumlarından birisi olarak anayasa yargısına yer verilmekte, kanunların anayasaya uygunluk denetiminden anayasa şikayetine kadar pek çok güncel konuda hem kavramsal, hem pratiğe ilişkin ayrıntılı bilgilere yer verilmektedir. Yazar, Yürütme Kurumları başlığı altında ise cumhurbaşkanı ve hükümet kurumlarını irdelemekte, genel olarak idareye ve idarenin işleyişine ilişkin sorulara özlü cevaplar vermektedir. Yazarın bu kapsamda, çağdaş Türk İdari Rejimindeki gelişmelere de değindiğini görmek olanaklıdır. Örnek vermek gerekirse, Türk idari yapısında son yıllarda daha fazla görmeye alıştığımız yeni kurumlar olarak bağımsız idari otoritelere yer verilmesi ve ombudsmanlık (kamu denetçiliği) kurumunun ülkemizde uygulanabilirliği üzerine yapılan değerlendirmeler son derece önemlidir.

Kitabın formatının 100 Soruda biçiminde belirlenmesi, yöntemsel açıdan kendi içinde bazı sınırlılıkları da taşımaktadır. Özellikle siyasal kurumlar gibi ucu açık bir konuda, sınırın ne olması gerektiğini düşünmemize neden olmaktadır.

Demokratik sistemin temsili demokrasiden daha katılımcı ve paylaşımcı bir yöne eğilim gösterdiği günümüzde, siyasal kurumlar yalnızca burada sayılanlardan mı oluşmaktadır? Sivil toplum örgütlerinin ve diğer baskı gruplarının siyasal karar alma sürecindeki ve siyasal yaşamdaki konumu nedir? Katılımcı demokrasi ve siyasal sistemdeki yönetim olgusu, bu kurumların sınırlarını nasıl etkileyecektir? Yazar kitabın Önsöz'ünde, bu konulardaki sınırlılığa da değinmekte, ancak topluma ilişkin anayasa hukuku konularının genel okuyucu kitlesi tarafından, özel ilgi alanına giren bölümleri kolayca bulup okuyabilme kolaylığı sağlayacağı görüşünü ileri sürmektedir (s. IV). Kitabın 100 soru ile sınırlanmış olması, bilgilerin verilmesi bakımından bir sınırlılık olmasının yanında bir yönüyle de olumludur. Çünkü kitap bu haliyle, siyasal bilimler ve hukuk alanındaki öğrencilere ve uygulayıcılara, alanlarında ihtiyaç duydukları temel bilgileri tek bir kitap içerisinde ve derli toplu bir şekilde sunma olanağına sahip bulunmaktadır.

Yazarın daha önceki yayınlarından edindiği birikim ve deneyimlerin, bu kitapla birlikte Türk Anayasa Hukukuna ve özellikle Türk Parlamento Hukukunun gelişmesine büyük katkı sağladığını söyleyebiliriz. Yazarın, sahip olduğu akademik kariyeri yanında Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama bürokrasisi içerisindeki konumu, kitabında yer verdiği konulara olan hakimiyetini ve sadece anayasa kurumlarının değil parlamento ile ilgili diğer siyasi kurumların da işleyişinin ortaya konulmasındaki pratik yaklaşımını açıklamaktadır.

Anayasa ve Siyasal Kurumlar (100 Soruda) adıyla alanında oldukça iddialı olan bu kitap, Türk Anayasa Hukuku ve Türk Parlamento Hukuku bakımından uzun yıllardır ihtiyaç duyulan orijinal bir çalışma olarak öne çıkmaktadır. Yazarın bu kitabı, anayasa hukuku ve siyasal bilimlerin oldukça geniş literatürü içerisinde, hem yerli hem de yabancı olarak oldukça geniş ve güncel bir kaynakçaya sahip olması, anayasa hukuku alanında olmazsa olmaz olan Anayasa Mahkemesi kararlarının yanında, TBMM tutanaklarına da yer verilmiş olmasıyla farklılaşmaktadır. Kitabın sonunda güncel bir anayasa metnine ve öğrenciler açısından faydalı olabilecek bir pratik çalışma testine de yer verilmesi önemlidir.

**Hamit Eşen**, Türkiye Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü, Yüksek Lisans Öğrencisi.