

ANAYASAL İKTİSAT VE TÜRKİYE'DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Mehmet KARAGÜL*

Giriş

Anayasal İktisat, siyasal ve ekonomik yozlaşma nedeniyle yaşanan iktisadi istikrarsızlıklara çözüm arayan ve bunun için anayasal düzenlemeler öneren bir disiplindir. Kamu Tercih Teorisiyle bir bütün halinde ele alınan Anayasal İktisat, esasen bireylerin devlete karşı ekonomik hak ve özgürlüklerini anayasal güvence altına alınmasını, ekonomik kararlardaki keyfiliğin önlenmesini ve iktisat politikalarında belirli bir istikrarın sağlanmasını amaçlamaktadır.

Profesör James M. Buchanan'ın 1986 yılında Nobel İktisat ödülü almasıyla yoğun bir şekilde gündeme gelen Anayasal İktisat düşüncesi, bu çalışmanın konusunu teşkil etmektedir. Bu çerçevede, ilk olarak Anayasal İktisat Teorisi'nin doğuşu ve nedenleri ele alınacaktır. Daha sonra Anayasal İktisat teorisinin dayandığı kamu tercihi teorisi hakkında açıklamalar yapılacak ve bahsi geçen yozlaşmaya bir çözüm olarak ileri sürülen ekonomik anayasa incelenecektir. Son olarak ise, Ekonomik Anayasa'nın Türkiye'de uygulama zemini tartışılacaktır.

I. ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ

A. Anayasal İktisadın Doğuşu

Anayasal İktisat, ekonomik yozlaşmayı önlemek için ileri sürülmüş bir teoridir. Bunun temelinde demokrasilerin ilk doğdukları dönemdeki saf hallerini kaybedip, zamanla yozlaştıkları varsayımı yatmaktadır. Söz konusu bu yozlaşma, hem siyasi hem de ekonomik alanda kendini göstermektedir.

a. Siyasal Yozlaşma

Siyasal yozlaşma Anayasal İktisadın üzerinde önemle durduğu konulardan biridir. Bu gelişmenin muhtelif sebepleri ve şekilleri olmakla birlikte belki de en önemlisi, anayasa kavramında, meydana gelen anlam ve fonksiyon kaymasıdır.

Anayasaların doğuşu, fertlerin özgürlüklerinin devlete ve onu temsil eden kişi ve kurumlara karşı güvence altına alınmasına bağlıydı. Ancak, 1920'li yıllardan sonra anayasalar, daha çok devletin idari şeklini, kurumlarını tarif eden ve bunları her türlü tehlikelerden korumayı amaçlayan bir belge halini aldı(Erdoğan. 1993, 120).

*Afyon Kocatepe Üniversitesi, İk. İd. Bil. Fak. İktisat Bölümü Arş. Grv.

Bu gelişme tekrar devlet ve temsilcilerinin halk karşısında yeniden güçlenmesine yol açtı. Dolayısıyla, siyasilerin halka olan sorumlulukları fiilen sınırlandırılmış oldu.

Günümüzde, demokrasiler yozlaşmış olmakla beraber, *insan aklının düşünebildiği en az kötü siyasal rejim* olma özelliğini korumaktadır. Hem siyasal hem de ekonomik anlamda insan hak ve özgürlüklerini en iyi koruyan siyasal rejimin demokrasi olduğunda fikir birliği vardır.

Demokrasilerin özünde *halk egemenliği* fikri yatmaktadır. Demokrasiden beklenen ise, Lincoln'ün formülize ettiği üzere *halkın, halk için halk tarafından yönetilmesini sağlamak*tır. Demokrasilerin yozlaşması sürecinde, temel düstur olarak kabul edilen, *hakimiyet kayıtsız şartsız milletindir* ilkesi zamanla *hakimiyet kayıtsız şartsız iktidardır* ilkesine dönüşmüştür. Daha da kötüsü, *hakimiyet kayıtsız şartsız iktidar partisi liderinindir* sloganı demokratik ülkelerdeki, gerçek egemen unsuru en iyi şekilde açıklayan bir deyiş haline gelmiştir (Savaş. 1993, 2).

Demokrasinin saf biçimi olan doğrudan demokrasiden çeşitli sebeplerle dolaylı veya temsili demokrasiye geçilmesiyle, halk ile siyasi iktidarın arasına *politikacı* olarak adlandırılan bir grup girmiştir. Temsili demokrasilerde, halk belli sürelerle oy vererek egemenlik hakkını kullanmaktadır. Demokrasilerde meydana gelen bu değişim süreci içinde üç temel aktör ortaya çıkmıştır: Bunlar **politikacılar**, **seçmenler** ve **bürokratlar**dır. Bu üç grup arasında oluşan karmaşık ilişkiler demokrasilerde meydana gelen yozlaşmanın başlangıç noktasıdır. Bu ilişkileri aşağıdaki şekilde tasvir etmek mümkündür.

Demokrasilerde siyaset yapan *politikacıların* en büyük arzuları, iktidar olmaktır. Çünkü iktidar, iktidarda bulunana olağan üstü imkanlar bahşeden çekici bir makamdır. Ülkeyi yönetme yetkisini halktan alarak iktidar olacak politikacı, yetkiyi verecek olan seçmen ve politikacının işini yürütecek olan bürokrat böylece karşılıklı bir etkileşim içine girmişlerdir.

Kamu tercihi alanında yapılan ampirik araştırmalar ve analizler siyasal karar verici durumundaki politikacıların kendi öz çıkarlarına öncelik verdiklerini göstermiştir (Frey. 1979, 307). İktidarı elinde bulunduran politikacı ya da onun üyesi olduğu siyasi parti sanki bir müteşebbismiş gibi hareket etmektedir. Bu politik müteşebbis, kamusal mal ve hizmetlerden ne miktarda üretimde bulunacağına karar vermekte ve iktidarın nimetlerini elinde bulundurmaktadır. Bir müteşebbis gibi hareket eden politikacı, üretim kararını verirken veya topluma mal ve hizmet arz ederken, bütün seçmenlerin tercihlerini göz önüne almak ve de tüm topluma ve ülkeye en yararlı olanı seçmekten ziyade, kendisine en çok oyu kazandıracak, yani oyunu maksimize ederek kendini iktidar yapacak politikaları tercih etmektedir. Zira

yozlaşan siyaset, politikacılara, en “*iyi politika*”nın seçimi kazandıracak politika olduğunu salık vermektedir

Politikacı böyle bir çıkar maksimizasyonu ile hareket ederken seçmenlerde boş durmamaktadır. Seçmenler, prensip olarak kamusal mal ve hizmetlerden elde edecekleri “faydayı” maksimize etmenin peşinde koşmaktadırlar (Leiter. 1975, 19). Ancak, piyasa mübadelesinden farklı olarak, politik mübadele içindeki seçmenler çoğunlukla kamusal mal ve hizmet satın alan değil, ona talepte bulunan konumdadırlar. Bu seçmenlerin, maliyeti doğrudan kendilerine yüklenmeyecek kamusal mal ve hizmetlerin artırılmasını istemeleri anlamına gelmektedir. Bu motivasyon politikacıyı kamu harcamalarını artırmaya sevk etmiştir. Ancak politikacı, oy kaybetmemek için harcamaları artırırken, bunu vergiden ziyade, vergi dışı gelirlerle finanse etmeye özen göstermektedir.

Bu sahnenin diğer aktörü politikacının emrinde çalışan, onun belirlediği ilkeleri somutlaştıran ve uygulayan ve en önemlisi politikacının elinde harcama aracı olan “bütçe”yi düzenleyen *bürokrattır*. Bürokratların çıkar motivasyonları ise, göreve devam edebilmelerini haklı kılacak, görevlerinde kendilerini önemli gösterecek bütçenin olabildiğince büyük olmasıdır. İçerik açısından bütçenin büyük olması demek, bürokrat için daha fazla ve çeşitte kaynağa hükmetmek anlamına gelmektedir.

Seçmen, politikacı ve bürokrat karşılıklı bir etkileşim ve alış veriş süreci içine girmişlerdir. Seçmenin istediğini yerine getirmeyen iktidar bir sonraki dönem tekrar seçilemeyecek ve siyasi iktidarın isteklerini yapmayan bürokrat; makam, özel araba, prestij gibi imkanlarını kaybetmek durumunda kalacaktır. Siyasi iktidara sözünü gerek oyuyla gerekse baskı ve çıkar grupları yoluyla geçiremeyen, yakınlık sağlayamayan seçmen ise, bir sonraki döneme kadar iktidarın nimetlerinden mahrum kalacaktır (Aktan. 1994a, 47). Bu durumda kişisel çıkarlar kendiliğinden gündeme gelmektedir. Seçmen kendi çıkarına en iyi şekilde hizmet edecek adaya oy vermeyi, politikacı da oy kazanabilmek için seçmenlerin çıkarına uygun (*ver oyunu al istediğini* ilkesi) davranmayı tercih etmektedir.

Politik alanda yaşanan yozlaşma bir yandan ülkenin siyasi yapısını tahrip ederken, diğer taraftan da ekonomik alana yansımakta ve iktisadi sıkıntılara neden olmaktadır. Söz konusu bu problemler aşağıda irdelenecektir.

b. Ekonomik Yozlaşma

İktisadi yozlaşma, anayasal iktisadın esas varlık nedenlerinden bir olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik yozlaşmanın nedenleri ve sebepleri incelendiğinde çok değişik faktörlerle karşılaşılmaktadır. Bunlarda önemli bir kaç tanesini şu şekil sıralayabiliriz:

- *Rant Kollama*: Bazı kişi ve kuruluşlar özel çıkarlarını maksimize etmek amacıyla, hükümetin kararlarını kendi lehlerine çevrilmesi yönünde

çaba sarf etmektedirler(Savaş. 1993, 19). Bu tür faaliyetlerin liberal ekonomi değerlerine ters düşmediği görülse de uygulamadaki aşırılıklar ülkede, kaynakların yanlış yönlendirilmesine ve ilgili tarafların haksız kazanç elde etmelerine sebep olmaktadır.

- *Keynesyen Maliye Politikaları:* Keynes'in denk bütçe uygulamasını eleştirerek gerektiğinde açık bütçe uygulamasını savunması(Orhan. 1989, 64), ilerleyen yıllarda politikacıların populist harcama politikalarına iyi bir zemin oluşturmuştur. Çünkü bütçenin açık verebileceği tarzındaki bu yaklaşım, siyasilerin seçmenleri memnun etmek için gelirden ve rasyonellikten bağımsız, enflasyona neden olabilecek tarzda denetimsiz harcama yapmalarına ve ülke kaynaklarının israf edilmesine belli ölçüde meşruluk kazandırmaktadır.

- *Mali farklılaştırma:* Ekonomik yozlaşmanın diğer bir nedenidir. Çünkü kamu mal ve hizmetlerinden yararlananların bire bir bunların karşılığını ödediklerinden söz etmek hem imkansız hem de anlamsızdır. Çoğu kez, siyasilere yakın olan çevreler, kamunun sunduğu mal ve hizmetlerden normal vatandaşlara kıyasla çok daha fazla yararlanmaktadırlar(Savaş. 1993, 20). Söz konusu bu durum, öncelikle ülkede gelir dağılımının ve iktisadi ahlakın bozulmasına neden olmaktadır.

- *Kamunun Ekonomiye Müdahalesi:* Siyasilerin ekonomik istikrarsızlıkları neden göstererek, ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla sık sık ekonomiye müdahale etmesi, mevcut piyasa dengelerinin daha da bozulmasına neden olmaktadır. Bu durum özellikle gelişmekte olan ülkelerde, istikrarsızlıkların sıkça yaşanması nedeniyle çok fazla göze çarpmaktadır.

Ekonomik yozlaşmanın diğer bir boyutunu ise, günümüzde devletin aşırı büyümesi oluşturmaktadır. Aşırı büyümüş devleti tanımlamak için "Leviathan"[1] tabiri kullanılmaktadır.

Leviathan devletin ortaya çıkardığı ekonomik sorunları veya ekonomik yozlaşmaları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Kamu harcamalarının mevcut veya potansiyel kamu gelirlerinden fazla olması ve bu suretle ortaya çıkan bütçe açıkları;
- Kamu harcamalarının vergi dışı kaynaklardan sağlanması zorunluluğu ve bu suretle borç yükünün giderek artması;
- Kamu harcamalarının vergiler ve borçlanma dışında kısmen emisyon ile karşılanması ve bunun sonucunda ortaya çıkan enflasyon;
- Vergi yükünün zaman içinde giderek artması, bunun ekonomik büyüme ve üretkenlik üzerinde olumsuz etkide bulunması;

- Vergi yükünün artması ile birlikte vatandaşların adeta “*vergi sömürüsü*” altında ezilmesi sonucu ister istemez toplumda vergi kaçakçılığının artması ve vergi ahlakının bozulması;
- Enflasyonist süreç içerisinde artan vergi yükünün toplam yatırımlar üzerinde olumsuz sonuç doğurması ve bu suretle ekonomide durgunluk ve işsizliğin baş göstermesi. Böylece enflasyon ve stagnasyon simültane yapısının “stagflasyon” adı verilen yeni ekonomik durumu gündeme getirmesi(Aktan.1994b, 49).

Siyasi ve ekonomik yozlaşmayı kendisi için temel gerekçe gösteren Anayasal İktisat’ın önemli bir ayağını Kamu Tercih Teorisi oluşturmaktadır. Aşağıda söz konusu teoriyle ilgili temel açıklamalar yapılacak ve Anayasal İktisat’la olan bağlantısı tartışılacaktır.

B. Kamu Tercih Teorisi ve İlkeleri

Kamu Tercih Teorisi; basitçe, ekonominin politika bilimine uygulanması olarak tarif edilebilir. Burada ekonomik metotlar politika biliminin analizinde kullanılmaktadır. Fakat kamu tercihi analizleri normatif olmaktan çok pozitiftir. Politikacı, bürokrat veya seçmenlere neyi kabul edip neyi kabul etmemeleri gerektiği yolunda önerilerde bulunmaz(Buchanan. 1984, 442). Kamu tercihi politik süreçte alınan karar ve uygulamaları iktisat biliminin kullandığı araç, metot ve varsayımlarla açıklayan bir disiplindir. Bir başka deyişle, Kamu Tercih, siyaset biliminin konularını iktisat biliminin araçları ve teknikleri yardımıyla analiz etmektir. Bu teorinin gelişiminde önemli rol oynayan ve bu alandaki çalışmalarından dolayı 1986 Nobel İktisat Ödülü’nü alan James M. Buchanan bahsedilen teoriyi şöyle tarif etmektedir(Aktan. 1991b, 6):

“Kamu Tercih Teorisi, esas olarak ekonomi teorisinde oldukça ayrıntılı analizler için geliştirilmiş araç ve metotları almakta ve bunları politik süreç ile kamu sektörüne uygulamaktadır. Kamu tercihi, siyasal karar alma sürecinde rol alan kimselerin; seçmenlerin, politikacıların ve bürokratların davranışlarını, ... ilişkilendirmeye çalışmaktadır.”

Anayasal İktisat yukarıda tarifi verilen Kamu Tercih Teorisi’nden kaynaklanmıştır. Fakat Kamu Tercih Teorisi politikanın ekonomik analizini yaparken, Anayasal İktisat kendisine daha her bir inceleme alanı seçmiş ve politik davranışları sınırlayan anayasal hükümlerin nasıl olması gerektiği konusunda odaklanmıştır. Bu sebeptir ki, Kamu Tercih Teorisi’nin temellerini oluşturan üç önemli varsayım, Anayasal İktisat Teorisi’nin de temel varsayımları olarak kabul edilmektedir. Bu varsayımlar, *metodolojik ferdiyetçilik, ekonomik insan* ve politikayı da bir mübadele biçimi sayan *catallaxy* varsayımlarıdır(Savaş. 1993, 42). Şimdi bu temel varsayımlar ele alınacaktır.

1. Metodolojik Ferdietçilik (Methodological Individualism)

Toplumda bütün ekonomik ve sosyal kararlar fertlerin tercihlerine göre belirlenmektedir. Kamu kurumları, kamu teşebbüsleri kısaca devleti oluşturan organların kararları temelde fertlerin tercihlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu Tercih Teorisi (dolayısıyla da Anayasal İktisat) politikanın ekonomik analizini yaparken, bu varsayımdan hareketle kamu ekonomisinde alınan kararların özel ekonomide olduğu gibi tamamen fert tercihlerine bağlı olarak gerçekleştiğini varsaymaktadır(Aktan. 1991b, 7).

2. Ekonomik İnsan (Homo Economicus)

Metodolojik ferdietçilik her türlü, seçim ortamında kararın fert tarafından verildiğini ve dolayısıyla ferdin tercihinin esas alınması gerektiğini savunmaktaydı. Bu varsayım ferdin tercihinin nasıl yaptığı sorusunu akla getirmektedir. Bu durumda, iktisat teorisinin seçim yapan insan davranışıyla ilgili *homo economicus* varsayımı geçerli olmaktadır. Buna göre, fert kişisel çıkarına öncelik verir ve yapacağı her seçim veya alacağı her karar sonunda elde edeceği yararın katlanacağı masraftan çok olmasına özen göstermektedir. Kaynakların kıt ve ihtiyaçların sonsuz olduğunu bilen iktisatçı, bu rasyonel davranışı kaynak sınırlaması ile birleştirip fayda maksimizasyonu kavramını geliştirmiştir. Buna göre rasyonel davranan fert sınırlı kaynak koşulu altında elde edeceği faydayı maksimize etmeyi amaçlayan ferttir.

Bilindiği gibi demokratik siyasal yaşamda fert, seçmen, politikacı ve bürokrat olarak üç ayrı kimliğe sahip olabilmektedir. Kişisel çıkar güdüsü ve fayda maksimizasyonu bu üç grup için de davranışları belirleyen temel etken olarak ortaya çıkmaktadır(Savaş. 1993, 44). Buchanan'ın bu konudaki görüşleri şu şekildedir(Buchanan. 1989, 63):

"Bireyler, şayet piyasa ilişkilerine katılmaları esnasında fayda maksimizasyonunu gözeten kişiler olarak modelleniyorlarsa, onların piyasa dışı sınırlamalar içinde davranışta bulunmaları sırasında bir motivasyon kayması varsayımını hiç bir temeli olmayacaktır. Piyasa şartlarında alıcı ve satıcı olarak aldıkları rollerden, politik süreçte oy verici, vergi ödeyici, kamu hizmetlerinden yararlanıcı, politikacı veya bürokrat olarak oynadıkları rollere geçtiklerinde, bireylerin karakter dönüşümüne uğramayacakları yolunda, hiç olmazsa kuvvetli bir kanaat bulunmaktadır."

Özel ekonomide tüketici *fayda maksimizasyonu* üretici de *kar maksimizasyonu* peşinde koşmaktadır. Kamu ekonomisinde karar alma sürecinde seçmenler kendilerine en fazla ekonomik hizmeti sunacak olan siyasal parti için oylamada bulunurken, siyasal partiler de kendilerine en çok oyu kazandıracak ve böylece yeniden seçilmeyi garanti edecek ekonomik programı sunmaya özen göstermektedirler. Yani politik karar alma sürecinde, seçmenler kamusal mallardan

sağlanacak faydayı, politikacılarda oylarını maksimum düzeye çıkarma gayretindedirler. Bürokratlar ise, *bütçe maksimizasyonu* sağlayarak, büronun hacmini genişletmek ve bu suretle maaş ve diğer yan gelirlerini, prestijlerini ve siyasal iktidara bilgi sunmadaki tekelci konumlarını devam ettirmeye çalışmaktadırlar.

Baskı ve çıkar grupları da, karar alma sürecinde lobicilik yaparak kararların kendi lehlerine olacak şekilde çıkması için çaba göstermektedirler. Bir başka ifadeyle, baskı grupları siyasal iktidarı ve bürokrasiyi çeşitli yollardan etkileyerek menfaat sağlama ya da kamu tercihi literatüründe yer alan şekliyle *rant kollama* çabası içinde bulunmaktadırlar. Homo economicus güdüsüyle siyasal karar alma sürecinde rol alan aktörlerin çıkarlarını maksimize etmeye çalışmaları, yani; Seçmenlerin *fayda maksimizasyonu*, Siyasal partilerin *oy maksimizasyonu*, Bürokratların *bütçe maksimizasyonu*, Baskı ve çıkar gruplarının *rant maksimizasyonu* peşinde koşmaları *Maximand* ilkesi olarak adlandırılmaktadır (Aktan. 1991b, 7-8).

3. Politik Mübadele (Catallaxy)

Anayasal iktisadın üçüncü varsayımı politikanın da bir mübadele çeşidi olduğunu kabul eden ve *catallaxy* olarak adlandırılan varsayımdır. Bu kavramı ilk kez iktisat literatürüne Friedrich A. Von Hayek kazandırmıştır. Hayek, mübadele etme, topluma kabul etme, ve düşmandan dosta çevirme anlamlarına gelen eski Yunanca *katallattein* kelimesinden türettiği *catallaxy* kavramını piyasa düzenini adlandırmak için kullanmayı önermiştir (Yayla. 1993, 150). Daha sonraları Buchanan politikanın da bir mübadele olduğu görüşünü *catallaxy* olarak adlandırmıştır. Bu varsayıma göre, piyasa ekonomisinde karar alma sürecinde alıcılar ve satıcılar arasındaki piyasa mübadelesine benzer bir şekilde, kamu ekonomisinde de toplumsal istek oluşumunda bir politik mübadele söz konusudur. Buchanan politikanın aslında bir mübadele olduğu görüşünü şu şekilde ifade etmektedir (Savaş. 1993, 48):

“...Politika, fertler arasında mevcut karmaşık bir mübadele yapısıdır. Bu yapı içinde kişiler, basit piyasa modelleri ile etkin bir şekilde sağlanamayan kendi özel amaçlarını topluca sağlamaya çalışırlar. Ferdi çıkarın olmadığı yerde başka bir çıkar söz konusu değildir. Piyasalarda fertler elmalarla portakalları değiştirirler; politikada ise, yerel itfaiye teşkilatı hizmetinden yargı hizmetine kadar toplum olarak ihtiyaç duyulan hizmetlerin maliyetini karşılamak için anlaşarak kararlaştırdıkları katkı paylarını mübadele ederler.”

Özetle politika, ister seçmen ister politikacı isterse de bürokrat olsun bütün fertlerin kişisel çıkar nedeni ve dürtüsüyle katıldıkları karmaşık bir mübadele biçimidir. Bu mübadelenin, tıpkı piyasada meydana gelen mübadele gibi, katılan

bütün fertlerin refahını arttıran ve kendiliğinden sonuca ulaşan bir mübadele halinde olması gerekmektedir. Bunu sağlamanın çaresi ise, politikanın içinde cereyan ettiği yasal kurumsal ve anayasal çerçeveyi yeni baştan düzenlemektir. Böyle bir düzenlemenin ilk başlayacağı yer ise, toplumsal uzlaşmayı belirleyen anayasa olacaktır. Anayasalara konulacak hükümlerle politikanın ve politikacının, ekonomik hayattaki hareket serbestisinin sınırlanması gerekmektedir (Savaş. 1993, 49). Bu ise, *ekonomik anayasaların* oluşturulması ile mümkün olacaktır. Anayasal İktisat, temel olarak anayasaların politik anayasa hüviyetlerinin dışında ekonomik anayasa hüviyetine de sahip olmaları gerektiğini savunmaktadır.

C. Ekonomik Anayasa

Ekonomik anayasa başlıca aşağıdaki iki konuya ilişkin hukuki normların nasıl olması gerektiğini teorik düzeyde incelemektedir:

- Devletin ekonomik hak, yetki, görev ve sorumlulukları,
- Ferdin ekonomik hak ve özgürlükleri.

Devlet; egemenlik kudretini temsil eden bir kurum olarak bazı yetki ve sorumluluklara sahiptir. Ancak bunların neler olması gerektiği ve sınırları büyük önem arz etmektedir. Anayasal İktisatçılar, devletin görev ve sorumluluklarının çok açık ve net bir şekilde ve sınırları ile birlikte anayasada yer alması gerektiğini savunmaktadırlar. Anayasal İktisatçılara göre, devletin yetki ve sorumluluklarının sınırlandırılması, bir başka ifade ile, fertlerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin korunması için, ekonomik anayasanın çok iyi bir şekilde tanzim edilmesi gerekmektedir. Bunlara göre, ekonomik anayasa içerisinde başlıca şu norm, kural ve kurumlar bulunmalıdır.

a. Mali Anayasa

Ekonomik anayasanın önemli bir bölümünü oluşturan Mali Anayasa içerisinde şu konular yer almaktadır. Kamu malları, kamu harcamaları, kamu gelirleri, borçlanma yetkisi, denk bütçe prensibi ve mali federalizm ilkesi.

Kamusal mallar anayasası, devletin ekonomideki rolü ve fonksiyonlarına dair genel hükümleri içermektedir(Aktan. 1991b, 22).

Kamusal harcamalar anayasası ise, devletin kamu harcamalarına bazı sınırlamalar getirmeye yöneliktir. Anayasal İktisatçılar, *Wagner Yasası* uyarınca sürekli artan kamu harcamalarının milli gelirdeki artışla orantılı olacak şekilde sınırlanması gerektiğini savunmaktadırlar(Aktan. 1991b, 24). A. Wagner ülkelerin iktisadi genişlemesiyle birlikte kamu kesiminin nispi öneminin arttığını ve kamu faaliyetlerinin sürekli genişlediğini ifade etmiştir. Bu, kamusal faaliyetlerin sürekli genişleme kanunu olarak ifade edilmektedir. Bu kanun kamu kesiminin gelir gereğinin de artması demektir(Uluatam. 1988, 6). İşte Anayasal İktisatçılar artan bu

kamusal harcamaların milli gelire orantılı olacak şekilde sınırlandırılmasından yanadırlar.

Kamusal gelirler anayasası ise, vergi ve borçlanma anayasalarından oluşmaktadır. *Vergi anayasası* içinde, vergi sistemi ile ilgili temel konular ve vergileme yetkisinin sınırları belirlenmektedir. *Borçlanma anayasası* ise, devletin iç ve dış borçlanma şartlarını ve bunların sınırlarını belirtmektedir. Mali anayasaların önemli bir alanı da, denk bütçe anayasasıdır. Anayasal İktisatçılara göre, klasik düşünce sisteminde önemli bir yer işgal eden *denk bütçe* ilkesine geri dönmelidir. Çünkü, Keynesyen iktisadın denk bütçe yerine *telafi edici bütçe* ve *devri bütçe* yaklaşımlarını benimsemesi ve bunun yoğun bir şekilde çağdaş ülkeler tarafından benimsenip uygulanması, söz konusu ülke ekonomilerini kronik bütçe açıkları ile baş başa bırakmıştır.

Son olarak Anayasal İktisatçılar, idareler arası mali bölüşüme dair esasların da anayasada yer alması gerektiğini ve devletin vergileme yetkisini kısmen mahalli idarelere devretmesini savunmaktadırlar(Aktan. 1991b, 24). Anayasal İktisat literatüründe bu konu *mali federalizm* olarak ele alınmaktadır(Dorn. 1987). V. F. Savaş ise, G. Brennan'dan naklen mali anayasaların belirleyeceği temel konuları şu şekilde sıralamaktadır:

- Devletin, faaliyet alanlarının sınırlandırılması,
- Vergilerin, sahip olması gereken özelliklerinin belirlenmesi,
- Devlet bütçesinin, sahip olması gereken özelliklerinin belirlenmesi,
- Kiralama, satın alma, kamulaştırma, özelleştirme ve el koyma yöntemlerinin belirlenmesi,
- Devletin iç ve dış borç yapma şartlarının belirlenmesi,
- Belli vergi araçları ile belli gelir araçları arasındaki uyumun sağlanması.

Bu temel konular yanında, vergi yapısındaki düzenlemelerin nasıl yapılacağı, yani hangi kuruluşların tasarıları hazırlayacağı, bunların parlamentoda nasıl görüşüleceği ve nasıl oylanacağı gibi konular da mali anayasa içerisinde yer alabilecektir(Savaş. 1993, 80).

b. Parasal Anayasa

Devletin ekonomik alanda vergi alma yetkisi dışında, diğer önemli bir yetkisi de para çıkarma yetkisidir. Bu yetki sınırsızca kullanıldığında istenmeyen sonuçlar doğurabilmektedir. Mesela özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra batı ekonomilerinde yaşanan enflasyonun temel nedeni, devletin para arzını tekelinde tutması ve para arzına dolaylı yollardan müdahale etme gücüne sahip olmasıdır. Bu tehlikeyi daha 1912 yılında gören *L. Von Mises*;

“Devlete paranın değerini etkileme gücü veren ilke kabul edildiği zaman, bu gücün kullanımında yanlışlıklar yapılması ve abartılmış biçimde kullanılması tehlikesi ortaya çıkar...Devletin paranın değerini etkileyebilecek her türlü girişimden uzak kalması gerekir,”

diyerek uyarıda bulunmuştur. Yine çağımızın düşünürlerinden *Hayek* para basma yetkisinin devletin elinden alınması gerektiğini savunmaktadır. Aynı şekilde *M. Friedman*, ABD Federal Anayasası'na, Kongre'nin para arzında yılda % 3'ten az ve % 5'ten çok olmamak üzere arttırma yetkisine sahip olduğunu belirleyen bir hüküm konulmasını önermiştir(Savaş. 1993, 62). İşte, parasal anayasa ile yapılmak istenen, devletin para arzını ne ölçüde ve ne şekilde arttırılacağına hükme bağlanmasıdır. Dolayısıyla parasal anayasa bu konuya ilişkin kuralları koymaktadır.

c. Dış Ticaret Anayasası

Dış ticaret anayasasında, uluslararası ekonomik ilişkilerin genel çerçevesi çizilmektedir. Bu konuda, ekonomik ilişkiler ile ilgili olarak şu noktalar önem arz etmektedir(Aktan. 1991b, 24):

- Uluslararası ekonomik ilişkilere ne ölçüde önem verilmelidir? Serbest dış ticareti kolaylaştıracak önlemler neler olmalıdır?
- Gelişmekte olan yerli sanayiler dış rekabetten korunmalı mıdır? Bununla ilgili kurallar anayasada ne şekilde ve ne kadar süre için yer almalıdır?
- Döviz kuru rejimlerinden hangisi uygulanmalıdır?

Özetle, dış ticaret anayasası bu soruların cevabını içermelidir.

Yukarıda bahsedilen anayasalar dışında, rekabete ilişkin kuralların yer aldığı *rekabet anayasası*, gelir dağılımı ile ilgili düzenlemelerin yer aldığı *gelir dağılımı anayasası*, çalışma yaşamını düzenleyen *sosyal güvenlik anayasası* ve kentleşme ve çevre sorunları ile ilgili hükümlerin yer aldığı *kentleşme ve çevre sorunları anayasasının* da *Ekonomik Anayasa* içerisinde düzenlenmesi gerekmektedir. Bu durumda ortaya bir yığın anayasa çıkmaktadır.

Anayasal İktisatçılar devletin ekonomiye olan doğrudan müdahale, düzenleme ve kontrollerinin bütünüyle kaldırılmasından yanadırlar. Ayrıca devletin temel görevinin *oyunun kurallarını* anayasal düzeyde belirlemek olduğunu, post-anayasal aşamada ise, anayasal normların uygulanmasını sağlamak olduğunu belirtmektedirler.

Devletin mali ve parasal yetkilerinin anayasal düzeyde sınırlandırılması anayasa sonrası ortamda oluşabilecek ekonomik ve politik yozlaşmayı önemli ölçüde ortadan kaldıracaktır(Aktan. 1991b, 25).

II. TÜRKİYE EKONOMİSİ VE ANAYASAL İKTİSAT

Yukarıda *Anayasal İktisatla* ilgili açıklamalarda bulunduktan sonra bu bölümde de *Anayasal İktisat* teorisinin Türkiye’de uygulanıp uygulanamayacağı veya hangi şartlar altında uygulanabileceği üzerinde durulacaktır. Bu bağlamda öncelikle, Türk ekonomisinin yaşadığı istikrarsızlıkların nedenleri, Anayasal İktisat çerçevesinde irdelenecek ve Anayasal İktisadın bu konuda ileri sürdüğü çözüm önerileri değerlendirilecektir.

Türk ekonomisinin yıllardır yaşadığı iktisadi istikrarsızlığın ortadan kaldırılması için gerek siyasi gerekse akademik çevrelerde değişik çözüm önerileri tartışılmaktadır. Bu bağlamda, Amerika ve Avrupa’da son yıllara üzerinde yoğun bir şekilde durulan *Anayasal İktisadın*, Türkiye’nin iktisadi meselelerine ne ölçüde cevap verebileceğini ortaya koyabilmek için öncelikle, Türk ekonomisinde görülen istikrarsızlıkların şeklinin ve nedenlerinin kısaca belirlenmesi gerekmektedir.

A. Türk Ekonomisi’nin Yaşadığı İstikrarsızlıkların Nedenleri

Türk ekonomisinin içine düştüğü istikrarsızlıkların çok değişik nedenleri bulunmaktadır. Bunların başlıcaları:

1. *Ülkenin iktisadi yapısından kaynaklanan nedenler*: Bu faktörler öncelikle ülke ekonomisinde kamu sektörünün yer alması ve müdahale etmesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca, ülkenin kalkınma aşmasında olması, alt yapı yatırımlarının tamamlanmamış olması, tasarruf oranının düşüklüğü ve teknoloji ile sermaye yetersizliği gibi etkenler de ekonomik istikrarsızlıkların kayda değer yapısal nedenleri olarak ele alınmaktadır.

2. *İktisadi kaynakların yetersizliği veya yeterince değerlendirilmemesi*: Türkiye’de sermaye ve petrol gibi bir kısım iktisadi kaynakların sıkıntısı, ülkede yeterince bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Buna karşın, en önemli iktisadi faktör olan “**insan**” ve diğer yer altı ve yer üstü zenginlikler ise, ülkede bulunmasına rağmen değerlendirilememektedir.

3. *İktisat politikalarının rasyonellikten uzak olması*: Ülkemizde kamunun iktisadi alanda faaliyette bulunması veya müdahale etmesi bir yana, bu işlerdeki kararları, çoğu vakit ekonomik rasyonellikten uzak, kısa vadeli siyasi amaca yönelik olmaktadır.

4. *Siyasal yapıdaki istikrarsızlıkların ekonomik hayatı olumsuz yönde etkilemesi*: Türkiye’de gerek “*ara-dönem*”lere bağlı olarak gerekse her an yaşanan iktidar kavgaları sonucu siyasi hayat çok istikrarsız bir yapı sergilemektedir. Söz konusu politik dalgalanmalar, doğal olarak ekonomik işleyişi menfi yönde etkilemektedir. Bunun sonucu olarak, ülkenin ekonomik politikaları süreklilik arz etmemektedir.

5. Türkiye'nin ekonomik sıkıntılarının sebepleri arasında en son olarak ele alınacak faktör, ülkede yaşanan "*siyasal ve ekonomik yozlaşma*"dır. Bu faktör, ülkemizde de görüldüğü şekliyle, yukarıda sıralanan nedenlerin bir çoğu, direkt veya dolaylı yoldan bu konuyla alakalıdır.

Gelişmiş ülkelerde de görülen *siyasal yozlaşma* çok daha vahim bir şekilde ülkemizde de yaşanmaktadır. Ayrıca, gelişmiş ülkelerdeki duruma ilave olarak, ülkemizde yaşanan siyasal istikrarsızlıklar, konunun önemini Türkiye açısından daha da arttırmaktadır. Çünkü ülkemizde her hükümet döneminde ekonomik kararların bir çoğu tamamen ya da kısmen değiştirilmektedir. Yenilenen bu kararlarda, ülkenin ihtiyaçlarından ziyade, iktidarda olan parti veya partilerin siyasal düşünce yapısı ve bir sonraki seçimi kazanma beklentisi etkili olmaktadır. Bu nedenle, ülkenin iktisadi sorunlarını çözmeye yönelik politikalar, ya hiç uygulanmamakta, ya da uygulananların sonu getirilmektedir.

Yukarıda sıralanan faktörlerden *siyasal yozlaşma ve ekonomik yozlaşma* anayasal iktisadın önemle üzerinde durduğu bir konudur. Çünkü anayasal iktisadın amacı, söz konusu bu nedenlere bağlı olarak görülen ekonomik istikrarsızlıkların ortadan kaldırılmasıdır. Bu nedenle aşağıda, Türkiye'de yaşanan ekonomik yozlaşmanın boyutu ana başlıklar altında incelenecektir.

B. Türkiye'de Ekonomik Yozlaşma

Türkiye'nin yaşadığı ekonomik istikrarsızlıkların bir çoğunun, ülkede yaşanan siyasi ve iktisadi yozlaşmadan kaynaklandığı söylenebilir. Bu iki tür yozlaşmayı uygulamada birbirinden ayırmak çok zordur. Çünkü her ikisi de birbirini direkt etkilemekte, dolayısıyla eş zamanlı gelişmektedirler.

Türkiye'de görülen ekonomik yozlaşma öncelikle devletin ekonomik hayata yoğun müdahalesi ve fiilen ekonomik faaliyetlerin içinde yer almasından kaynaklanmaktadır. Bunlara ilave olarak, siyasilerin "*oy avcılığı*" yapmak amacıyla yaptıkları aşırı vaatler ve seçim harcamaları da ekonomik yozlaşma açısından önem taşımaktadır.

Türkiye'de ekonomik yozlaşma olarak görülen olumsuzlukları kısaca şu şekilde sıralayabiliriz:

- a) Bazı devlet yatırımlarının ve işlerinin yaptırılmasında, verimlilik ve rantabilitenin gözetilmemesi,
- b) Devlet bankalarının kredilerinin, iktidardaki kişilere, yakınlarına veya baskı gruplarına amacından saptırılarak ve gerektiği şekilde denetim yapılmadan verilmesi,
- c) Çoğu zaman siyasetçilerin veya bürokratların buldukları konum itibariyle bazı çevrelere devlet kanallı imkanlar sağlayıp bunlardan aracılık paylarını almaları,

d) Diğer bir yozlaşma şekli ise, rant kollama şeklinde görülmektedir. Rant kollamada, ekonomik ve siyasi alanda güçlü olan çevreler, ülkenin iktisadi kararlarını etkileyerek, ülke kaynaklarının yanlış istihdam edilmesine ve israfına neden olmaktadır.

e) Ayrıca yine bazı siyasiler ve bürokratlar devletin önemli kadrolarına yakınlarını getirmekte ve bu kişiler için ehli olmadıkları halde devletten yüksek seviyeli ücret almaktadırlar.

f) Son olarak, ülkede uygulanan “devletçilik politikası”nın çoğu zaman zengin yetiştirme stratejisi olarak yürütülmesi, bugün önemli bir ekonomik sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle “Genç Cumhuriyet”in kurulduğu yıllarda ülkede müteşebbis bir grubun olmaması nedeniyle özel teşebbüsün desteklenmesi politikası ileri sürülmüştür. Ancak, her geçen gün bu uygulamanın hem dozu kaçırılmış, hem de amacından saptırılmıştır.

C. Ekonomik Anayasa'yı Uygulama Zemini

Anayasal İktisadın Türkiye’de uygulanabilmesi için gerekli olan şartlar genel anlamda iki başlık altında incelenebilir. Bunlar; ülkenin siyasi ve iktisadi alt yapısıdır.

a. Siyasi Yapı

Çağdaş dünyada demokrasi açısından geline nokta, amaçlanandan oldukça farklıdır. Demokrasinin doğuşu ve gelişim süreci incelendiğinde, öncelikle göze çarpan faktör, fertlerin devlet ve onu temsil eden güçlere karşı korunmasıdır(Erdoğan. 1993,123-124). Ancak, Türkiye’de ve diğer bir çok ülkede yaşanan, devletin halk için değil halkın devlet için var olduğu gerçeğidir.

Önceki çağlarda demokrasi, halkın, krala, padişaha ve kiliseye karşı korunması ile haklarının ve özgürlüklerinin güvence altına alınması amacıyla doğmuştur. Maalesef bu gün yine devlet erkinin aşırı derecede güçlenmesiyle, fertlerin hak ve özgürlükleri giderek sınırlandırılmıştır.

Anayasal İktisadın uygulanabilmesi için siyasi olarak, gerekli olan ilk şart, her yönüyle yaşanan ve toplumun bütün kesimleri tarafından kabul gören *özgürlükçü demokrasidir*. Bugün demokrasinin geldiği en ileri aşama olan özgürlükçü demokrasinin varlığı, anayasal iktisadın uygulanabilmesinin temel şartıdır. Konu Türkiye bazında irdelendiğinde, pek fazla iyimser olunacak bir demokrasiden bahsetmek mümkün olmamaktadır. Çünkü ülkemizde demokrasinin liberal olup olmadığı değil, hala varlığı-yokluğu veya ne zaman rafa kaldırılacağı tartışılmaktadır.

İkinci faktör, “*anayasa kültürü*”dür. Anayasal İktisadın amacı, temel ekonomik politikaların ülke anayasasında yer almasını sağlayarak, iktisadi kararların populizimden uzak daha istikrarlı bir yapıya kavuşturulmasıdır. Ancak, ülkemizde maalesef anayasa çoğu vakit kanunlardan bile daha sık değiştirilmektedir. Gelişmiş

toplumlarda anayasanın Türkiye’de olduğu gibi her on yılda, yirmi yılda bir tamamen ve sık sık da maddeler değiştirildiğini görmek mümkün değildir. Ancak, Türkiye’de çoğu kanunlar anayasadan çok daha köklüdür. Bu tür anayasanın sık sık değiştirildiği bir ülkede Anayasal İktisattan beklenen sonucu almak oldukça zordur.

Üçüncü etken ise, Kamu Tercihi Teorisi’nin açıkladığı üzere, politikacıların karar verme sürecinde kamu yararından ziyade bir ekonomist gibi davranarak kişisel çıkarlarını maksimize etmeye çalışmalarıdır. Bu konuda siyasileri motive eden faktör, öncelikle bir sonraki seçimi kazanabilmektir. Dolayısıyla Türkiye’nin de içinde yer aldığı gelişmekte olan devletlerde siyasilerin bu tarzdaki davranışlarına daha sık rastlanmaktadır.

Ekonomik Anayasa’nın Türkiye’de uygulanabilmesi için gerekli olan son faktör, belki de en önemlisi, bu konuda gerekli olan siyasi iradenin olup olmamasıdır. Özellikle Ekonomik Anayasa ile bir çok yetkisi elinden alınacak olan siyasi çevrelerden bu konuda olumlu görüş beklemek oldukça zor olsa gerek.

b. Ekonomik Yapı

Yakın geçmiş ve içinde bulunduğumuz dönemde devlet, Marksizm ideolojisi ve Keynesyen düşünce gibi faktörlerin desteğiyle, ayrıca sosyal adalet ve istikrarsızlık gibi sebeplere bağlı olarak ekonomik hayatın hem içinde yer almakta, hem de yoğun bir şekilde müdahale etmektedir. Her ne amaçla olursa olsun, devletin iktisadi faaliyette bulunması veya müdahale etmesi Anayasal İktisat açısından gereksiz ve ülkede ekonomik istikrarı bozan önemli bir etkidir. Bu nedenle Anayasal İktisat, ekonomi üzerindeki kamu gölgesini en aza indirmeyi amaçlamakta ve bu çerçevede anayasal düzenlemeler önermektedir. Çünkü siyasetin yozlaşması, siyasetçinin ekonomik kararlarındaki tarafsızlığını engellemektedir.

Konunun ikinci ayağını ise, *Liberal Ekonomik Yapı* teşkil etmektedir. Bu bağlamda ülkede kamunun ekonomik faaliyette bulunup bulunmaması ve müdahale edip etmemesi önem arz etmektedir. Bu konuda yukarıda bahsedildiği şekliyle Türkiye’nin durumu anayasal iktisadın uygulanabilmesi açısından yine fazla iç açıcı değildir. Çünkü devlet hem ekonomiye yoğun bir şekilde müdahale etmekte, hem de iktisadi faaliyetlerin içinde yer almaktadır.

Konumuz Türkiye olduğu için Türkiye’nin ekonomik yapısı bu açıdan ele alındığında; devletin, DPT, KİT’ler ve diğer üretici birlikler aracılığıyla iktisadi hayata yoğun bir şekilde müdahale ettiği, hatta onun içinde yer aldığı görülmektedir. Bu nedenle devletin ekonomik hayattaki etkinliğinin artması, doğal olarak fertlerin hareket alanının sınırlandırılmasına neden olmaktadır.

Kamunun toplam olarak ülke ekonomisindeki payı 1995 yılı itibarıyla, %47’lere ulaşmaktadır (Akalin, 1997, 27). Bu derece kamunun ekonomik faaliyetlerin içinde yer alması ve ayrıca her fırsatta değişik nedenlerle diğer ekonomik alanlara

da müdahalede bulunması, ülkede liberal ekonominin layığı ile tesis edilebilmesi için büyük sakıncalar doğurmaktadır.

Türkiye’de anayasal iktisadi uygulayabilmek için gerekli olan diğer bir zorunluluklar ise, yıllardır ülkede sözü edilip de bir türlü gerçekleştirilemeyen “özelleştirme”nin bir an önce tamamlanmasıdır. Öte yandan, Anayasa’da piyasa ekonomisi şartlarında, fertlerin hak ve özgürlükleri güvenceye alınmalıdır. Ayrıca, bütün yönleriyle piyasa ekonomisinin işleyebilmesi için onun gerekliliği ile uygulama şartları yine anayasada yer almalıdır. Ancak, bundan sonra ülke anayasasında, Anayasal İktisat ve onun gerekleri olan; Mali Anayasa, Parasal Anayasa, Gelir Dağılımı Anayasası ve Çalışma Hayatı Anayasası gibi düzenlemelere gitmek mümkün olacaktır.

D. Türkiye İçin Ekonomik Anayasa Önerisi

Buraya kadar yapılan değerlendirmelerin ışığında ve yine yukarıda bahsedilen şartların varlığı kabul edilerek, Türkiye’de nasıl bir ekonomik anayasa uygulanabileceği aşağıda tartışılacaktır.

- *Ülke Ekonomisinin Libelleştirilmesi:* Serbest piyasa ekonomisinin tam manası ile işleyebilmesi için öncelikle, özel mülkiyetin, sözleşme ve teşebbüs hürriyetinin anayasada güvence altına alınması gerekmektedir. Ayrıca; sağlık, çevrenin korunması, rekabet ortamının korunması ve tüketicilerin bilgilendirilmesi dışında kamunun ekonomiye olabilecek her türlü müdahalesi yine anayasa tarafından sınırlandırılmalıdır(Akalın.1997, 25).

Kamunun ekonomi üzerinde doğrudan ve dolaylı yolan müdahalesine imkan tanıyan DPT ve benzeri kurumlar piyasa ekonomisiyle uyumlu hale getirilmelidir. Bu kurumlar Milli Ekonomik Araştırma Merkezi şekline dönüştürülebilir. Böylece, bu kurum ülkenin ekonomik yapısı hakkında araştırmalar yaparak özel sektöre bilgi aktarmak suretiyle yardımcı olabilir.

- *Bütçe Denkliği:* Son yıllarda Türk ekonomisinin kronik meselesi olan bütçe açıkları konusu da yine Anayasal İktisat çerçevesinde çözülebilecek bir konudur. Bunun için öncelikle devletin ekonomik olarak, piyasa lehine küçültülmesi zorunluluğu vardır. Bu sayede, ülkede bir yandan devlet asli vazifelerini daha iyi ifa edebilecek, diğer yandan da kamu ekonomisinden kaynaklanan yolsuzluklar ve rasyonel olmayan ekonomik faaliyetler son bulacaktır. Bütçe hazırlanırken gelirler esas alınmalı ve harcamalar zorunlu (savaş, büyük afetler vb.) haller dışında aşılmaması anayasal güvence altına olmalıdır.
- *Vergi Sistemi:* Diğer yandan, daha çağdaş bir vergi sistemi anayasada yer almalıdır. Bu çerçevede daha sade ve adil bir vergileme yoluna gidilebilir. Devlet vergilendirmede iki hususu dikkate almalıdır. Bunlardan ilki, sabit oranlı gelir vergisi diğeri de kamu mal ve hizmetlerinden yararlanma

vergisidir. Bu ise, bir tür verilen hizmet karşılığı toplanan gelirdir. Gelir vergisinin artan oranlı olması özellikle üretim yetersizliği bulunun az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde üreticileri adeta cezalandırmaktadır. Bunun için anayasada gelir vergisi oranı %10 gibi sabit bir orana bağlanmalı ve hükümetlere bu oranı bir kaç puan arttırma yetkisi, belirli şartlarda ancak geri indirmek koşuluyla verilmelidir.

- *Para Basma Yetkisi:* Anayasal iktisadın diğer bir ilgi alanını da para basma yetkisinin düzenlenmesi oluşturmaktadır. Yaşanan bütçe açıklarını kapatmak maksadıyla siyasilerin sorumsuzca para basma yetkilerini sıkça kullanmaları, ülkede kronik hale gelen enflasyonun önemli bir sebebidir. Bu nedenle, para basmanın sınırları milli gelirdeki artış oranının en fazla bir kaç puan üzerinde olmak üzere belirlenmelidir. Hatta Hayek'in ileri sürdüğü para basma yetkisinin devletin tekelinden alıp özelleştirilmesi düşüncesi(Yay. 1993, 154) en azından bugünkü ortamda tartışılmaya açılmalıdır.

- *Borçlanma Yetkisi:* Ayrıca bütçe denkliliği çerçevesinde, iç ve dış borçlanma üzerinde durulması gereken bir konuma sahiptir. Siyasilerin vergi toplamaktan ziyade emisyon ve borçlanmaya başvurmaları ülkemizde iktisadi sorunların önemli bir nedenini teşkil etmektedir. Bu nedenle, anayasada iç ve dış borçlanmanın sınırları ve şartları belirlenerek, belirli bir disipline oturtulmalıdır.

- *Dış Ekonomik İlişkiler:* Çağdaş ülkelerin iktisadi politika ve uygulamalarının kayda değer bir bölümünü dış dünya ile yürütülen ekonomik ilişkiler oluşturmaktadır. Ve bu nedenle, Türkiye'nin de içinde bulunduğu bir çok gelişmekte olan ülkede ödemeler bilançosu açıkları sorun olmaya devam etmektedir. Dolayısıyla Anayasal İktisat bağlamında ülkenin temel dış ekonomik ilişkilerinin çerçevesinin belirlenmesi gerekmektedir. Bunun için, ülkede uygulanacak, dış ticaret politikasının şekli, dış borçlanmanın şartları ve miktarı, uygulanacak döviz kuru politikasının tasviri anayasada yapılmalıdır.

- *Diğer Öneriler:* Öncelikle belli kesimlere tanınan ayrıcalıklar anayasadan çıkartılmalıdır(T.C. Anayasası 1982. Md. 45, 49,64, 170,173). Kamunun elindeki bütün ekonomik işletmelerin bir an önce özelleştirilmeli ve tekrar ne surette olursa olsun edinilmesi anayasa tarafından yasaklanmalıdır. Çevrenin ve halk sağlığının korunması güvenceye alınmalıdır. Rekabeti engelleyici girişimler yasaklanmalıdır. Ayrıca, *mali federalizm* ilkesi çerçevesinde, yerel yönetimlerin gelirleri ve harcama imkanları arttırılmalı, dolayısıyla merkeze bağımlılığı azaltılmalıdır.

E. Türkiye'de Ekonomik Anayasa'nın Uygulanabilirliği

Ekonomik Anyasa'nın Türkiye'de uygulanabilmesi için esasen üç konu önem arz etmektedir. Bunlar; ilgili tarafların bu konudaki samimi iradelerinin olup

olmaması, söz konusu anayasanın hazırlanma şekli ile gerekli siyasi ve ekonomik alt yapının mevcudiyetidirler.

Ekonomik Anayasa'nın Türkiye'de uygulanması açısından gerekli olan ilk husus, bu konuda yetkili olan siyasilerin kararıdır. Anayasal İktisat Teorisi, Ekonomik Anayasa ile ülkede özellikle siyasilerin ekonomi üzerindeki yetkilerini sınırlandırmayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede ellerinden yetkileri alınacak siyasi kadroların bu konuda yapıcı düşüncelerini beklemek oldukça zordur. Çünkü, Ekonomik Anayasa ile siyasilerin ekonomi üzerindeki mevcut karar alma yetkileri en aza indirilmektedir. Bu türden bir gelişmeyi doğal olarak hiç bir siyasi desteklemeyecektir.

Siyasi çevrelerin kendi siyasal çıkarları açısından olumlu bakmadığı ekonomik bir yapılanmanın uygulamaya geçirilebilmesi için, gerekli olan tek şart toplumda bu tür bir fikrin geniş anlamda kabul görmesidir. Ancak, bu tarzda bir sosyal gelişmenin ardından siyasilere bu konuda ciddi baskıların uygulanması suretiyle Ekonomik Anayasa'nın uygulanmasına geçilebilecektir. Çünkü siyasi anlamda anayasalar da benzer şekilde, toplumun siyasilerden hak alma mücadelesinin sonucu olarak doğmuşlardır.

İkinci şart, Ekonomik Anayasa'nın hazırlanma şeklidir. Türkiye gibi siyasi ve iktisadi istikrarın olmadığı bir ülkede, toplumsal uzlaşmayı büyük ölçüde gerektiren ekonomik bir anayasanın hazırlanması son derece zordur. Bu nedenle, böyle bir metnin hazırlanmasında siyasilerden önce konunun uzmanlarından faydalanılmalı ve her halükarda hükümet kadar, diğer siyasilerin ve sivil kuruluşların asgari derecede benimsemesi gereği üzerinde durulmalıdır. Yani "ben yaptım oldu" düşüncesine kapılmamalıdır.

Ekonomik Anayasa'daki yer alan maddelerin değiştirilebilmesi bu konuda ayrı bir önem arz etmektedir. Söz konusu maddelerin değiştirilmesi imkansız bir şekilde güvenceye alınması durumunda da ülkede farklı sıkıntılar yaşanabilecektir. Dünya'nın her yönü ile çok hızlı değiştiği bir ortamda bugün için doğru ve gerekli olan bir çok madde yarın için gereksiz ve yanlış konumuna düşebilecektir. Bu nedenle, anayasada yer alan ekonomik hükümler meclisin 2/3 veya 4/5 gibi kaliteli çoğunluğu ile değiştirilebilmelidir. Bu sayede bir taraftan ekonomik kararların karnameler veya basit çoğunlukla sık sık değiştirilmesi önlenmiş olurken, diğer taraftan zaruri değişiklikler için kaliteli çoğunluk ilkesi ile meclisin önü açılmış olacaktır.

Üçüncü faktör ise, siyasi ve iktisadi alt yapıdır. Bunlarla ilgili olarak yukarıda açıklamalarda bulunulmuştu. Bu çerçevede, ülkede yaşanan iktisadi ve siyasi yozlaşma ciddi manada ülkede ekonomik anayasanın uygulanması gerektiğini ortaya koymaktadır. Ancak, gerek ekonomik yapının liberal anlayıştan uzak olması, gerekse demokrasi konusunda ülkede yaşanan sıkıntılar bu gerekliliği zora sokmaktadır.

Sonuç

Ekonomik yozlaşma, bir taraftan fertlerin ekonomik hak ve özgürlüklerini sınırlandırırken diğer yandan da iktisadi sorunların artmasına neden olmaktadır.

Tüm çağdaş demokrasilerde toplumsal yaşamın genel kuralları, anayasalar ile belirlenmektedir. Anayasalar genelde, tarihsel süreç içinde kişilerin temel hak ve özgürlükleriyle ilgilenmişler ve bu alanda ayrıntılı düzenlemelere gitmişlerdir. Fakat yaşanan ekonomik bunalımlar ve Keynesyen İktisat Teorisinin de tavsiyeleri doğrultusunda devletin her geçen gün ekonomik hayata müdahale etmesi, klasik anayasaların devletle vatandaş arasındaki ekonomik ilişkileri de düzenleyecek şekilde yeniden ele alınmasını gerekli kılmıştır.

Bu gün, Batılı demokratik devletlerde kişinin siyasal hak ve özgürlükleri ayrıntılı olarak düzenlendiği halde vatandaşla devlet arasındaki ekonomik ilişkileri düzenleyen kurallar hemen hemen yok gibidir. Olanlar da her türlü yoruma müsait genel ilkeler halindedir. Bunun temel nedeni, çağdaş demokrasilerin hemen hepsinin totaliter rejimlere karşı yürütülen mücadeleler sonunda doğmuş olmaları ve bu nedenle de ağırlığı kişinin siyasal hak ve özgürlüklerine vermiş olmalarıdır(Savaş 1993:53). Halbuki, siyasi iktidarın para arzı, vergileme, transfer ödemeleri, sosyal güvenlik sistemi, borçlanma ve dış ticaretin düzenlenmesi gibi konularda alacağı kararlar hem ekonomik istikrarı ve büyümeyi hem de kişilerin ekonomik hak ve özgürlüklerini önemli ölçüde etkilemektedir.

Demokrasilerde meydana gelen yozlaşma nedeniyle, vatandaşların ekonomik haklarını korumak ve vatandaşla devlet arasındaki ilişkileri bir zemine oturtmak için, siyasi iktidarların ekonomik alandaki yetkilerinin belirlenmesi zarureti vardır. Bu nedenle çağdaş anayasaların *ekonomik anayasa* adı verilen ve vatandaş ile devlet arasındaki ekonomik ilişkileri düzenleyen kurallarla donatılması gerekmektedir. Demokrasilerin yozlaşmasını önleyecek en etkili önlem, ekonomik anayasaların yapılması olacaktır (Savaş 1993:5).

Türkiye açısından konu ele alındığında şu sonuçlara varmak mümkündür: Öncelikle Türk Ekonomisi'nin böyle bir yapılanmaya acil ihtiyacı bulunmaktadır. Ancak bundan önce gerek Türkiye'nin siyasal yapılanmasında, yani demokratikleşmesinde, gerekse ekonomik yapılanmasında ciddi düzenlemeler gerekmektedir.

Konunun demokratikleşme boyutunda ülkenin demokratik yapısının sağlamaştırılması ve özgürlükçü demokrasi yönünde geliştirilmesi yönünde iyileştirilmesi gerekmektedir. Ekonomik açıdan ise, acil olarak özelleştirmenin yapılması ve kamunun daraltılması gerekmektedir. Diğer taraftan, yine hükümetin ekonomiye müdahale etme yetki ve araçları ortadan kaldırılmalıdır.

Bütün bu alt yapı oluşturulduktan sonra anayasal iktisada geçilebilir. Ancak mevcut şartlarda bütün bunların yapılması kısa dönemde maalesef pek mümkün görülmemektedir.

Özet

Kamu Tercih Teorisi ile birlikte ele alınan Anayasal İktisat, yozlaşan ekonomik ve siyasal sistemlerden kaynaklanan ekonomik sorunların çözümünü önektedir. Yeni sayılabilecek olan bu iktisat teorisi, ülkelerin temel iktisat politikalarının anayasada yer almasını öngörmektedir. Bu sayede, bir yandan fertlerin ekonomik hak ve özgürlükleri güvence altına alınacak, diğer yandan da ülkenin iktisat politikaları populizimden arındırılmış olacaktır.

Kamu Tercih teorisi ise, anayasal iktisadın uygulama metodunu ortaya koymaktadır. Bu tezin amacı, ekonomik politikalarının araç ve metotlarının politika bilimine uygulanmasıdır. Politik olayları, ekonomici gözüyle değerlendiren Kamu Tercih teorisi, kamu ekonomisinde karar alma sürecini irdelerken şu ilkelere dayanmaktadır: Bunlar, metodolojik bireycilik, rasyonalite ve politik mübadeledirler.

Ekonomik anayasa; mali anayasa (kamu gelir ve giderleri ile bütçe uygulamaları), parasal anayasa (ülkede uygulanacak para basma yetkisi ve şartları), dış ekonomik anayasası (ülkenin dış ticaret, dış borçlar ve anlaşmalar), ve gelir dağılımı anayasası gibi alt belgelerden oluşmaktadır. Bunların her birinde ülkenin ilgili temel politikaları belirlenmektedir.

Anayasal İktisadın Türkiye’de uygulanabilmesi hususunda iki farklı konu göze çarpmaktadır. Bunlardan biri, anayasal iktisadın tarif ettiği demokratik ve ekonomik yozlaşmanın ülkede fazlasıyla bulunmasıdır. Dolayısıyla Anayasal iktisadın uygulanması gerekmektedir. Ancak, ikinci husus, bu uygulamanın mevcut şartlarda mümkün olmadığını göstermektedir. Çünkü, anayasal iktisadın uygulanması için gerekli olan ekonomik liberalizm ve özgürlükçü kalıcı demokrasi Türkiye’de hala layık ile bulunmamaktadır.

Abstract

Constitutional Economy which is handled with Public Choice Theory proposes solution to the economic problems sourced from corrupted economical and political systems. This economic theory which may be counted new claims that basic economic policies must take place in the constitution. Thus, economic rights and freedoms of individuals will be taken under security, and also the economic policies of the country will be purified from populism.

Public Choice Theory put forwards the application method of constitutional economy. The aim of this theory is to apply the tools and methods of economic policies to the politics. Public Choice Theory which evaluates the political events

with an economic perspective benefits from the following principles: Methodological individualism, homo economicus and catallaxy .

Economic Constitution consists of some sub-documents such as Fiscal Constitution (public revenues and expenditures, budgetary application), Foreign Economic Constitution (foreign trade, foreign debts and agreements) and Income Distribution Constitution. The basic related policies of the country are determined, take place in the mentioned constitutions.

Two different subjects appear on the application of constitutional economy in Türkiye. One of them, the existence of democratical and economical corruption which constitutional economy describes. Therefore, Constitutional Economy must be applied in the country. However , the other subject shows that it is not possible to apply this in the current circumstances. Because, economic liberalism and lasting democracy do not properly exist in Türkiye, that are needed for the application of economic constitution.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

AKALIN, Güneri. (1997) “Anayasal İktisat ve Türkiye için Ekonomik Anayasa önerisinin Değerlendirilmesi”, Vergi Dünyası, Sayı 185: Ocak

AKTAN, Coşkun Can (1991a) “Talep-Yönlü İktisat ve 1970’li Yılların İktisadi Sorunları”, *Banka ve Ekonomik Yorumlar*, Mart Sayısı.

AKTAN, Coşkun Can (1991b) “Virginia Politik İktisat Okulunun Öğretisi: Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat”, *Banka ve Ekonomik Yorumlar*, Kasım Sayısı

AKTAN, Coşkun Can (1994a) *Çağdaş Liberal Düşünce ve Politik İktisat*, Ankara: Takav Matbaası

AKTAN, Coşkun Can (1994b) “Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri”, *Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu*, , İzmir: Doğu Matbaası

BUCHANAN, James M. (1984) "Constitutional Restrictions on the Power of Government", Edit. James M. Buchanan and Robert Tollison, *The Theorem of Politic Choice II*, Ann Arbor:The University of Michigan Press

BUCHANAN, James M. (1989) *Exploitations into Constitutional Economics*, Texas:Texas A&M University

DORN, James A. (1987) "Government, the Economy, and the Constitution", *Cato Journal*, Vol.7, No.2, (Fall 1987)

ERDOĞAN, Mustafa. (1993) "Liberal Anayasalcılık ve Hayek", iç. *Hayek'te Serbest Piyasa Ekonomisi ve Özgür Toplum*. İstanbul, ANAP Bilimsel Yayınlar Dizisi 3

FREY, Bruno S. (1979) "Economic Policy by Constitutional Contract", *Kyklos*, Vol.32, Fasc.1/2

LEITER, Robert D. (1975) "A Brief Background of Public Choice Economics", Edit. Gerald Sirkon, *Economics of Public Choice*, New York: The City College of the City University of New York

ORHAN, Osman Z. (1989) "Keynezyen ve Monetarist İstikrar Politikaları", İstanbul: Bilim Teknik Yayınevi

SAVAŞ, Fuat Vural (1993) *Anayasal İktisat*, 2.Basım, İzmir

ULUATAM, Özhan (1988) *Kamu Maliyesi*, Ankara: Teori Yayınları

YAY, Turan. (1993) "F.A. Hayek'in İktisat Anlayışı" iç. *Hayek'te Serbest Piyasa Ekonomisi ve Özgür Toplum*. İstanbul: ANAP Bilimsel Yayınlar Dizisi 3

YAYLA, Atilla (1993). *Özgürlük Yolu Hayek'in Sosyal Teorisi*, Ankara: Turhan Kitabevi

[1] Leviathan Tevrat ve İncil'de kötülüğü temsil eden bir su canavarının adı olarak geçmektedir. Bu kavram 1651 yılında Thomas Hobbes'un meşhur "Leviathan" adını taşıyan eseri ile egemen bir devleti ifade etmek için kullanılmıştır. **J. M. Buchanan** ise, bu kavramı yeniden gündeme getirerek, aşırı derecede genişlemiş kamu sektörü faaliyetlerini ve bunun tehlikelerine işaret etmek için kullanmıştır (Aktan. 1991a, 38).