



## Türkiye’de Sivil Anayasa Arayışları, Anayasal İktisat ve Anayasada Bulunması Gereken İktisadi-Mali Hükümler

Mustafa ACAR<sup>1</sup>

Hüsni BİLİR<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Aksaray Üniversitesi ve Kırkkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi.

<sup>2</sup> Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

### Özet

Türkiye bugünlerde sivil anayasa hazırlıkları yapmaktadır. Toplumsal barış ve huzur için Türkiye’nin sivil, demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü bir anayasaya çok ihtiyacı vardır. Askeri darbe ürünü anayasadan kurtulmak Türkiye’nin istikrarlı ve itibarlı bir ülke olması açısından elzemdir. Anayasada iktisadi-mali hükümlerin bulunması tartışmalı bir konudur. Bu çalışma, kamu tercihi teorisi ve anayasal iktisat tartışmalarına atıfla, anayasada iktisadi-mali hükümlerin bulunmasının fayda ve sakıncalarına değinmekte ve siyasi otoritenin tercih imkanlarını ortadan kaldırmayacak, ama keyfi uygulamalara da meydan vermeyecek, orta yolcu öneriler sunmaktadır.

**Anahtar kelimeler:** sivil anayasa, anayasal iktisat, ekonomik anayasa.

## The Search for A Civilian Constitution in Turkey: Economic-Financial Provisions in the Constitution in Light of the Constitutional Economics Debate

### Abstract

Turkey nowadays is in search of a civilian constitution. Indeed, the country is in need of a civil, democratic, pluralist and liberal constitution for social peace and prosperity. In order to become a stable and credible country, it is more than necessary for Turkey to get rid of the current constitution, which is a product of military coup. With reference to public choice theory and constitutional economics debate, this article discusses the pros and cons of putting economic—fiscal rules in the constitution, and –by taking a moderate perspective- proposes certain rules which would not totally eliminate political authority’s choice but limits arbitrary irregularities.

**Key words:** civil constitution, constitutional economics, economic constitution.

### 1. Giriş

Osmanlı dönemi de dikkate alınarak tarihsel bir perspektif içinde bakıldığında Türkiye’nin ilk anayasası 1876 tarihli, I. Meşrutiyetin ilanı ile birlikte kabul edilmiş olan, Teşkilatı Esasiye Kanunu’dur. Teşkilatı Esasiye esasen Osmanlının modernleşme ve Batıya ayak uydurma arayışları çerçevesinde gündeme gelmiş, Padişahın mutlak yetkilerini sınırlandıran, seçilmişlerden oluşan bir Parlamento’yu Padişahın yanında yönetimde söz sahibi kılan, meşrutî monarşi öngören bir belgedir. II. Meşrutiyet döneminde çok sayıda siyasi partinin kurulmuş ve faaliyet göstermiş olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye’de anayasanın da, çok partili demokrasinin de, çoğu zaman sanıldığı gibi aksine, Cumhuriyet dönemine özgü kurumlar olmadıklarını hatırlamakta yarar vardır. Bu bağlamda Cumhuriyet dönemi esasen Osmanlıdan bir kopuş anlamına gelmemektedir. Öteki pek çok kurum gibi, anayasa, parlamento ve çok partili siyasi hayat açısından da Cumhuriyet aslında Osmanlının devamı niteliğindedir.

Cumhuriyet dönemi anayasalarına (1921, 1924, 1961, 1982) bakıldığında ilk dikkatimizi çeken özellik, ne yazık ki Türkiye’de anayasaların askeri karakteridir. Başka bir deyişle, Türkiye’de gerçek anlamda sivil bir

anayasa hiç olmamıştır. Yirmibirinci yüzyılda dünyanın gidişatı, Türkiye’nin içinden geçmekte olduğu değişim ve dönüşüm, dünyaya ayak uydurma çabaları, devletin kendi halkıyla ve dış dünya ile barışma ihtiyacı ve nihayet, büyük ölçüde İttihatçıların Türkiye’nin sırtına sardığı asırlık kamburlardan kurtulma zorunluluğu dikkate alındığında, Türkiye’de bugün sivil anayasa ihtiyacı ne kadar vurgulansa azdır. Denebilir ki, bugün Türkiye’nin sivil, demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü bir anayasaya olan ihtiyacı ekmek kadar, su kadar elzemdir.

Cumhuriyet dönemi anayasaları içinde 1921 Anayasası<sup>1</sup> Kurtuluş savaşının olağanüstü koşullarında yapılmış olmasına rağmen, anayasalarımız içinde görece en sivil karakterli olanıdır. Bu anayasayı, o dönemde elde kalan Osmanlı topraklarında yaşayan dini ve kültürel çeşitliliği yansıtan bir meclis yapmış, bu çeşitlilik anayasanın sivil ve özgürlükçü karakterine de yansımıştır. 1924 anayasası ise muhalefetin dışlandığı, kimlerin meclise gireceğinin tepeden belirlendiği, daha tek sesli

1. Her ne kadar 1921’de henüz Cumhuriyet kurulmamış idiyse de, Osmanlı’nın siyaseten 1909’da İttihatçıların iktidara gelmesi ve II. Abdülhamit’in tahttan indirilmesiyle, fiilen de 1918’de Mondros Mütarekesi’nin imzalanmasıyla bitmiş olmasından dolayı, 1921 Anayasası’nı Cumhuriyet dönemi anayasaları arasında saymak daha isabetlidir.

bir ortamda yapılmış, anayasanın sivil ve serbestiyetçi karakteri önemli ölçüde budanmıştır. Sonraki iki anayasa zaten doğrudan askeri darbelerin ürünü, darbelerin talimatlarıyla yazılmış, vesayetçi ve baskıcı karakterleriyle öne çıkan anayasalardır. 1982 anayasası bugüne değin 17 defa tadil edilmiş olmasına rağmen hâlâ baskıcı ve sınırlandırıcı, özgürlüğü istisna, kısıtlamaları norm gören niteliğinden pek uzaklaştırılamamıştır.

Kısaca, Soğuk Savaşın sona erdiği, küreselleşmenin duvarları yıkarak dünyayı dümdüz ettiği, ülkelerin hızla ekonomik olarak birbiriyle entegre olduğu bir dünyada, özellikle -1980'lerde Özal reformlarıyla atılan temeller üzerinde- 2000'li yıllarda hızla değişmeye ve dönüşmeye çalışan bir Türkiye'nin hâlâ bir askeri darbe ürünü anayasa ile yönetiliyor olması, eskilerin deyişiyle bir "zül"dür; imrenilecek bir durum değildir; Türkiye'ye yakışmamaktadır. Dahası, 2001 krizinden sonraki dönemde yapılmaya başlanan reformların devam ettirilebilmesi, kendi halkıyla barışma ve dünyaya entegrasyonun devamı, demokratikleşme ve sivilleşmenin, hızlı büyüme ve kalkınmanın sürdürülebilirliği önemli ölçüde sivil bir anayasa ile bu sürecin taçlandırılmasına bağlıdır. İttihat ve Terakki döneminde temelleri atılmış, Cumhuriyet döneminde çözümsüzlüğe mahkûm edildiği için kangren haline gelmiş -Kürt, Ermeni, azınlık sorunları dahil- pek çok siyasi-toplumsal sorun, ancak sivil ve özgürlükçü bir anayasa ile aşılabilecek sorunlardır.

Öte yandan anayasada iktisadi hayatın düzenlenmesine yönelik hükümlerin bulunmasının gereği veya gereksizliği öteden beri iktisatçılar, siyasetçiler ve bürokrasinin ilgili katmanlarında tartışılan bir konudur. Türkiye'nin sivil anayasa arayışlarının sürdüğü bir ortamda bu konudaki tartışmaların hatırlatılmasında ve bazı önerilerin gündeme getirilmesinde yarar bulunmaktadır.

Bu çerçevede içinde bu çalışmanın amacı, Türkiye'nin sivil bir anayasaya olan ihtiyacı vurgulamak, anayasal iktisat tartışmalarını gözden geçirmek ve anayasada yer almasında yarar olan iktisadi-mali hükümler konusunda önerilerde bulunmaktır. Çalışmanın bundan sonraki kısmı şu şekilde organize edilmiştir.

İzleyen bölümde, öncelikle Anayasal İktisat Teorisi'nin temelleri ve bu kapsamda ele alınan ekonomik anayasa önerisi ele alınacak; daha sonra anayasalarda yer alan ekonomik düzenlemelere ilişkin uluslararası örnekler göz atılacaktır. Son bölümde ise, Türkiye'de sivil anayasada bulunması gereken ekonomik düzenlemelere değinilecektir.

## 2. Anayasal İktisat Teorisi

### 2.1. Anayasal İktisat Teorisi'nin Ortaya Çıkışı

Liberal siyaset doktrininin bir uzantısı niteliğinde olan Anayasal İktisat teorisinin öncüleri arasında James M. Buchanan, Geoffrey Brennan, Gordon Tullock, Robert Tollison, Richard Wagner ve Victor Vanberg gibi iktisatçılar sayılabilir (Öztürk, 2004: 17). Ekonomik ve

politik birimlerin tercihlerini ve faaliyetlerini sınırlayan alternatif yasal, kurumsal ve anayasal kurallar bütününe ilişkin özelliklerini açıklamaya çalışan Anayasal İktisat teorisi, ABD'de doğmuş, gelişmiş ve son 15-20 yıl içerisinde Amerika ve Avrupa'da, akademik ve politik çevrelerde önem kazanmış yeni bir iktisadi yaklaşımdır.

Anayasal İktisat teorisinin kökenleri Kamu Tercih teorisine dayanmaktadır. Kamu Tercih teorisi ise, esas itibarıyla iktisadi alanda cari kuralların siyasal alana uygulanmasına dayanan bir teoridir. Bu teori, siyaseti bir "müdahale" olarak ele almakta ve siyasi süreç içerisinde seçmen, politikacı ve bürokrat gibi tüm aktörlerin rasyonel olduklarını ve "homo economicus"<sup>2</sup> güdüsü ile hareket ettiklerini varsaymaktadır (Savaş, 2007: 24). Kamu Tercih teorisyenleri, hem bireylerin hem de devletin hak, yetki, güç ve sorumluluklarının mümkün olduğu kadar kesin çizgilerle belirlenmesi gerektiğini ileri sürmüşler ve bu çerçevede Anayasal İktisat Teorisini geliştirmişlerdir (Ercan Dede, 2010: 4).

Tarihsel sürece bakıldığında, uygulanan Keynesyen politikalar sonucunda, hükümetlerin yeniden seçilebilmek için popülist politikalar uygulayarak kamu harcamalarını sürekli arttırmalarının ve -vergi reformuna da cesaret edemedikleri için- harcamaları borçlanma ve para basma yoluyla finanse etmelerinin kamu finansman dengesinin bozulmasına neden olduğu görülmektedir. Hükümetler ekonomik alanda sahip oldukları harcama, borçlanma ve para basma yetkilerini oy kaygısına dayalı kısa dönemli yaklaşımlarla kötüye kullanmış ve uzun vadeli toplumsal çıkarları göz ardı etmişlerdir. Kısacası, siyasi iktidarların seçimle iş başına gelseler bile, güçlerini kötüye kullandıklarına, yetkilerini istismar ettiklerine ve halkın çıkarı yerine parti yönetiminin ve yandaşlarının çıkarlarını maksimize etmek için çalıştıklarına sıklıkla şahit olunmuştur.

Anayasal İktisat teorisinin amacı da, ekonomi yönetimindeki keyfiliğe ve popülizme son verilmesine yönelik olarak, siyasi iktidarın ekonomik alandaki harcama, vergileme, borçlanma ve para basma gibi yetkilerinin anayasal kurullarla sınırlandırılması ile bireyin ekonomik hak ve özgürlüklerinin korunmasıdır. Siyasal iktidarın istikrar sağlamada başarılı olamadığı bir ortamda, kendilerine bu konuda rehberlik edecek bazı anayasal düzenlemeler ve kriterler getirilmesi gerekmektedir. Anayasaya konulacak bu kurullar, kendilerini sınırlama gücünü kullanamayan siyasal iktidarlara yol gösterici olacaktır. Yani, hem siyasal iktidarın güç ve yetkilerini sınırlamak, hem de hükümet icraatlarının toplumsal mutabakata uyumunu sağlamak amacıyla, anayasaya bazı ekonomik hükümler konması gerekli görülmektedir (Öztürk, 2004: 31-32; Aktan, 1997: 301).

Anayasal İktisat teorisinin temelinde, devletin, gerek varlığını ve gerekse sahip olduğu bütün yetkileri,

2. Kendi menfaatini gözetken, akılcı, faydasını maksimize etmeye çalışan insan.

vatandaşların özgür iradelerinden kaynaklanan bir uzlaşma sonucu elde ettiği varsayımı yatmaktadır. Bir başka deyişle, devletin varlığı “toplumsal sözleşme”den kaynaklanmaktadır. Bu düşünce literatürde “Sözleşmecî Anayasacılık” (Contractarian Constitutionalism) olarak adlandırılmaktadır. Bu yönüyle Sözleşmecî Anayasacılık aynı zamanda Yapıcı/kurucu Rasyonalizm (Constructive Rationalism) ilkesine dayanmaktadır. İyi bir toplum düzeni oluşturacak politik kuralların ve kurumların toplumsal sözleşmeye dayalı olarak belirlenmesini savunan toplumsal sözleşme yaklaşımına göre, devletin varlığı vatandaşlar arası bir uzlaşma ile belirlenmiş suni bir yapı olarak kabul edilmektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak, devlete verilmiş bütün yetkiler, bu arada vergileme yetkisi de, vatandaşlar tarafından her zaman ve her ölçüde sınırlanabilir (Aktan, 1997: 35; Ercan Dede, 2010: 8; Işık vd., 2010: 3).

Devletin ekonomik alandaki yetkilerinin sınırlandırılmasını savunan Buchanan, vergi konusu üzerinde önemle durmaktadır. Kesin vergi düzeylerinin anayasal olarak belirlenmesi ve sınırlandırılması gerektiğini savunan Buchanan’a göre verginin üzerinden alındığı nesnenin sınırlandırılması vergi sistemini de genel olarak sınırlandıracaktır. Bu sınır da, vergi kapsamının belirlenmesiyle ortaya çıkmaktadır (Buchanan ve Brennan, 1980: 34).

Vergilerin hangi şekilde (artan oranlı, düz oranlı veya azalan oranlı olarak) uygulanacağı konusunda, verginin, kişinin ekonomik davranışlarında meydana getireceği etkilerin ve bu etkilerin toplum tarafından ne şekilde değerlendirileceğinin oldukça belirleyici olduğunu belirten Buchanan ve Brennan (1980: 34), siyasi iktidarın vergilendirme yetkisinin sınırlandırılabilmesi için vergilendirmenin düz oranlı olması gerektiğini ileri sürmektedirler.

Ayrıca, Buchanan’a göre, doğal olarak, hangi vergi sistemi benimsenirse benimsensin, ortaya konan tercihin anayasal bir tercih olması çok önemlidir. Böylece kendi çıkarlarını kollamaya çalışan açgözlü bireylerin mali süreci baltalamaları da önlenmiş olacaktır.

Burada vurgulanması gereken nokta, Anayasal İktisat yaklaşımı çerçevesinde ele alınan “Ekonomik Anayasa” önerisinin, bir toplumdaki anayasalardan birisi anlamına gelmediğidir. Ekonomik anayasa, her toplumun kendi devleti ile olan tek anayasasının içinde, ekonomik ve mali hükümlerin bir arada ele alındığı bir anayasal alt bölümün ifadesidir. Anayasal iktisatçılara göre, devletin yetki ve sorumluluklarının sınırlandırılması ve bu suretle bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin korunması için ekonomik anayasanın çok iyi bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir (Kaya, 2006: 17-18).

Ayrıca, Buchanan ve Wagner (1977) uygulamaya konacak mali kuralların etkin olabilmesi için basit ve anlaşılabilir olmasına dikkat çekmektedir. Diğer taraftan, kuralların etkinliğinin sağlanabilmesi için, kuralların ihlali halinde neler yapılması gerektiği konusunda da

toplumun bilgi sahibi olması gerekmektedir. Bununla birlikte, mali kuralların her bir hükümet açısından sürdürülebilir olması ve uyum taahhüdünde bulunulması gerekmektedir (Işık vd., 2010: 8).

Devletin büyümesini savaşlar, nüfus artışları, enflasyon ve uygulanan Keynesyen politikalar gibi nedenlere dayandırıran Anayasal İktisat teorisi, yetkilerinin anayasal düzeyde sınırlandırılmaması halinde devletin ekonomideki rolünün giderek artacağını, serbest piyasa ekonomisine yönelik müdahalelerin bireysel özgürlükleri ortadan kaldıracığını ve bunun sonucunda da demokrasinin anlam ve işlevini yitireceğini ileri sürmektedir (Buchanan ve Tullock, 2001: 316; Kaya, 2006: 9).

## 2.2. Anayasal İktisat Teorisi’nin Temel İlkeleri

Anayasal İktisat teorisi ve Kamu Tercihi teorisi şu varsayımlara dayanmaktadır (Aktan, 1994: 132-134; Yereli, 2003: 72-74; Savaş, 2007: 33-38):

**2.2.1. Metodolojik Bireycilik İlkesi:** Toplumdaki bütün ekonomik ve sosyal kararların bireysel tercihlerle göre belirlendiğini ifade eden bu ilkeye göre, birey, bir bakıma kolektif durum ya da varlıklardan daha üstün değere ve konuma sahiptir. Buchanan, Kamu Tercihi teorisinde siyasal karar alma mekanizmasını analiz ederken, kararların esasen bireysel tercihlerle dayalı olarak gerçekleştiğini varsaymaktadır. Bu ilkedan hareketle, Kamu Tercihi teorisi, politikanın ekonomik analizini yaparken, kamu ekonomisinde alınan kararların piyasa ekonomisinde olduğu gibi tamamen birey tercihlerine dayalı olarak gerçekleştiğini varsaymaktadır.

**2.2.2. Rasyonalite ve “Maximand” İlkesi:** Kamu Tercihi teorisine göre, bireyler rasyonel ve tutarlı tercihlerle sahiptirler. Siyasal karar alma sürecindeki aktörlerin (seçmenler, siyasi partiler, politikacılar, bürokratlar, çıkar grupları) rasyonel oldukları ve çıkarlarını maksimize etme eğiliminde oldukları kabul edilmektedir. Kısacası, özel ekonomide olduğu gibi, kamu ekonomisinde de “homo economicus” yani “özel çıkar maksimizasyonu” ilkesi geçerlidir. Öz-çıkâr maksimizasyonu, ekonomide tüketici açısından “fayda maksimizasyonu,” üretici açısından ise “kâr maksimizasyonu” olarak değerlendirilmektedir. Bu durum politik iktisada uyarlandığında, seçmenlerin “fayda maksimizasyonu,” siyasal partilerin “oy maksimizasyonu,” bürokratların “bütçe/güç maksimizasyonu” ve baskı ve çıkar gruplarının da “rant maksimizasyonu” peşinde koştuğu görülmektedir. Bu husus, “Maximand İlkesi” olarak adlandırılmaktadır.

**2.2.3. Katalaksi (Catalaxy) ya da Politik Mübadele İlkesi:** Kamu Tercihi teorisine göre devlet bireyler tarafından oluşturulan bir kolektif organizasyon olarak görülmekte; politika da karmaşık bir mübadele süreci olarak değerlendirilmektedir. Ekonomik malların

mübadelesindeki bu basit katalaktik (değiş-tokuşçu) bakış açısı, politika ve politik düzen konusundaki sözleşmeci yaklaşıma dayanmaktadır.

Politikacılar ile seçmenler arasındaki ilişkinin oy ticareti olduğunu belirten Buchanan'a göre, politik alanda bireyler, tüm kolektif gereksinimlerini tatmine yarayacak "mal ve hizmetler" ile bunların "maliyetine yapacakları katkı payı" arasında bir mübadelede bulunurlar. Buchanan bu görüşü şu şekilde açıklamaktadır (aktaran: Hepaksaz, 2007: 94):

"Gerek piyasalarda ve gerekse politikada, bireylerin ekonomik çıkarlarını pozitif değerdeki malların seçimi oluşturur. Fakat piyasalar esasen mübadele kurumlarıdır. Bireyler piyasaya bir malı diğer bir mal ile mübadele etmek amacıyla girer. Politika da bireyler arasında karmaşık bir mübadele yapısıdır ve bu yapı içerisinde bireyler, piyasadaki etkin bir biçimde sağlayamadıkları bazı özel ihtiyaçlarını kolektif olarak sağlamaya çalışırlar. Bireysel çıkarın mevcut olmaması halinde başkaca bir çıkar da söz konusu değildir. Piyasada bireyler elmalarla portakalları mübadele ederler; politikada ise bireyler tüm kolektif ihtiyaçlarını tatmine yarayacak mal ve hizmetler ile bunların maliyetlerine yapacakları katkı payları arasında bir mübadelede bulunurlar."

### 2.3. Anayasal İktisat Teorisine Yöneltilen Eleştiriler

Anayasal İktisat teorisine yöneltilen çeşitli eleştiriler de mevcuttur. Bunlardan biri, çoğulculuğa aykırılık ve tek tip bir ekonomi politikası dayatmakla ilgilidir. Bu bağlamda örneğin, Görgün'e (1992: 151) göre, siyasi iktidarların ekonomik alandaki keyfi hareket ve kararlarının önlenmesi amacıyla ekonomik politikaların genel çerçevesinin katı anayasa kuralları ile belirlenmesi, siyasi partilere büyük ölçüde tek tip bir ekonomi politikası empoze etmektedir. İktisat politikalarını belirleme yetkisi anayasaya devredildiğinde partiler arası tercihin hiçbir önemi kalmamaktadır. Bu açıdan Anayasal İktisat, çoğulcu ekonomik düzenle bağdaşmamaktadır.

Bir diğer eleştiri, seçmenlerin farklılıklarının dikkate alınmaması ve bürokrasinin gücünün küçümsenmesiyle ilgilidir. Bu çerçevede Ekşi'ye (2006: 126) göre, anayasal iktisatçılar oy vermedeki, bürokrasideki ve meclisteki engelleri analiz etmelerine rağmen, seçmenlerin eğitim, kültür ve statü farklılıklarını dikkate almamakta ve bürokrasinin gücünü önemsememektedirler.

Nihayet bir üçüncü eleştiri, anayasada iktisadi hükümlere yer verilmesinin anayasayı ayrıntıya boğacağı kaygısıyla ilgilidir. Nitekim Özbudun (1992: 4-6), ekonomik konuların yasalarla değil de anayasa ile belirlenmesinin, anayasaların aşırı uzun ve ayrıntılı olmasına ve ekonomik yaşamın gerektirdiği esneklikten yoksun kalmasına neden olabileceğini belirtmektedir. Ayrıca, ekonomik hayatı düzenleyen kuralların anayasada yer alması, anayasa yargısını kaçınılmaz olarak politika içine çekebilecektir.

### 3. Anayasalarda Yer Alan Ekonomik Düzenlemeler

#### 3.1. Anayasalarda Ekonomik-Mali Düzenlemelere Gerek Var mıdır?

Anayasalar devletlerin kendi vatandaşlarıyla olan ilişkilerini düzenleyen, temel hak ve özgürlükleri garanti altına almayı hedefleyen temel metinlerdir. Bütün öteki hukuki ve kurumsal düzenlemeler anayasaya dayandığı, özel ve tüzel kişilerin yetki ve güç kullanımı kaynağını anayasadan aldığı, anayasanın hükümleri bütün birimleri, kişi ve kurumları bağlayıcı olduğu için, anayasalar son derece önemli üst-hukuk belgeleridir. Toplumsal huzur, barış ve istikrar büyük ölçüde anayasanın kucaklayıcılığına; adil, tarafsız, soyut hükümler içermesine; temel hak ve özgürlükleri garanti altına almasına ve siyasi-ideolojik-kültürel-etnik vb. açıdan ayrımcılığı reddetmesine bağlıdır. Bu açılardan sorunlu olan anayasaların toplumsal barışı sağlama ihtimali de, uzun ömürlü olma ihtimali de düşüktür. Nitekim bu bakımdan oldukça sorunlu bir anayasa olan 1982 Anayasası bugüne kadar defalarca değiştirilmiş olup, bugün hemen hiçbir toplum kesimini tatmin etmemektedir. Türkiye'nin mevcut anayasası 30 yaşındadır. Oysa dünyanın en özgürlükçü anayasası olarak bilinen Amerikan Anayasası 1776'da Amerikan Bağımsızlık Savaşının hemen ardından yapılmış olup, dünyanın en uzun ömürlü yazılı anayasası konumundadır<sup>3</sup>.

Anayasalarda iktisadi ya da mali hükümlerin bulunması esas itibarıyla siyasi otoritenin yetkilerinin kısılanması anlamına gelmektedir. Bu nedenle anayasalarda bu tür hükümlerin bulunmasının gerekli olup olmadığı konusunda, yukarıda kısmen değinildiği üzere, farklı görüşler bulunmaktadır. Ayrıntıları bir kenara bırakarak bu konuda "evetçiler" ve "hayırcılar" olmak üzere iki görüşün varlığından söz edilebilir. Birinci görüşe göre anayasalarda mali-iktisadi düzenlemeler gereklidir; çünkü bunlar olmadığı zaman siyasi otorite keyfi davranmakta, ölçüyü kaçırmakta, karşılıksız para basma, aşırı ölçüde vergilendirme veya aşırı borçlanma yoluyla sonuçta ülkenin ağır bedeller ödemek zorunda kaldığı krizlere yol açmaktadır. İkinci görüşe göre ise anayasa gibi kolay değiştirilemeyen, sık sık değiştirilmesi arzu edilmeden üst-hukuk metinlerinde bu tür kısıtlayıcı hükümlere yer vermek seçilmiş siyasetçilerin elini kolunu bağlamak anlamına gelmekte olup, demokrasinin mantığına aykırıdır.

Bu satırların yazarlarına göre, yukarıda belirtilen ikinci görüşün belirli bir haklılık payı olmakla birlikte, birinci görüş daha itibara değer görünmektedir. Siyasetçinin elini kolunu bağlayan, onun manevra

3. İngiltere'nin yazılı bir anayasası yoktur; ancak 1215 tarihli, Kralın yetkilerini kısıtlayan Magna Carta'dan bu yana İngiltere'de temel haklar -örf, adet ve geleneklere yaslanan- yazılı olmayan bir anayasa kapsamında garanti altındadır. Bu nedenle, İngiltere dünyanın en kademli demokrasisi olarak kabul edilmektedir.

4. İstikrar, öngörülebilirlik, sık sık iktidar kavgaları yaşanmasının büyük maliyeti, vb.



kabiliyetini azaltan sınırlandırıcı anayasal hükümler bulunması –esas itibarıyla toplumsal kaynaklara hükmetme ve kaynak dağılımına müdahale amacıyla oynanan “siyaset oyunu”nun ruhuna aykırıdır. Ancak, bağlayıcı kuralların olmadığı, tümüyle başıboş bir ortamda da –herkes gibi kendileri de “çiğ süt emmiş”- siyasiler de sıklıkla yetkilerini istismar etme, kendi iktidarlarını kısa vadede tahkim edecek, ama uzun vadede topluma ağır bedeller ödetecek ölçüsüz-sorumsuz uygulamalara girişebilmektedirler. Türkiye’nin 1970’li yıllardan bu yana yaşadığı acı tecrübe<sup>5</sup> bunun canlı kanıtlarıyla doludur. Dolayısıyla en makul yaklaşım, demokrasinin mantığına aykırı düşecek biçimde seçilmiş siyasi otoritenin hareket alanını aşırı ölçüde daraltmayan, ancak yetki istismarını ve popülizmi engelleyecek bazı sınırlandırıcı hükümlerin anayasada yer almasını öngören yaklaşımdır. Nitekim dünyanın birçok ülkesinde anayasalarda bu yönde düzenlemeler mevcuttur. Aşağıda anayasalarında iktisadi ve mali düzenlemelere yer veren ülke örnekleri üzerinde durulmaktadır.

### 3.2. Anayasalarda Yer Alan Ekonomik Düzenlemelere İlişkin Uluslararası Örnekler

Anayasaların hemen hepsinde özel mülkiyet hakkı kabul edilmekte, fakat ekonomik hayatın genel çerçevesinin çizilmesine yönelik ilkelere çok az rastlanmaktadır. Bu çerçevede, bu çalışmada ülke düzeyinde ABD, Almanya, Fransa, Japonya ve İsveç ele alınacaktır. Ayrıca Avrupa Birliği düzeyindeki uygulamaya da dikkat çekmek gerekmektedir. Avrupa Birliği’ne üye olan 27 ülkenin, tek para birimi Euro’yu kullanan veya sisteme dahil olmak isteyen üye ülkelerde aradığı koşulları içeren “Maastricht Kriterleri,” esas itibarıyla AB’de anayasal iktisat uygulaması olarak kabul edilebilir.

#### 3.2.1. Avrupa Birliği

Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin 7 Şubat 1992 tarihinde imzaladıkları ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması, mali ve parasal disiplinin sağlanması için, üye ülkelerin uygulayacakları ekonomi politikalarına önemli bazı sınırlamalar getirmektedir. “Yakınlaşma Kriterleri” adı verilen ve üye ülkelerin gerçekleştirmesi zorunlu koşullar şunlardır (Dilekli ve Yeşilkaya, 2002: 1-3):

1. Enflasyon şartı: Toplulukta fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile bir üye ülkenin enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir.

2. Bütçe açığı şartı: Bir üye ülkenin bütçe açığının GSYH’ya oranı %3’ü geçmemelidir.

3. Kamu borç şartı: Bir üye devletin kamu borç stokunun GSYH’ya oranı %60’ı geçmemelidir.

5. “İki anahtar” vaadinden karşılıksız para basmaya, aşırı bütçe açıklarından aşırı borçlanmaya, devlet eliyle belirli kişileri zengin etmekten kişiye özel yasal düzenlemeler yapmaya varıncaya kadar popülizm ve istismar kokan yığınla uygulama bu bağlamda sayılabilir.

4. Faiz oranı şartı: Üye ülkelerde uygulanan uzun vadeli faiz oranları, 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip 3 ülkenin faiz oranlarının ortalamasını 2 puandan fazla aşmamalıdır.

5. Döviz kuru şartı: Son 2 yıl itibarıyla, bir üye ülkenin para birimi, diğer bir üye ülkenin para birimi karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır.

Her ne kadar 2009 küresel ekonomik krizinin etkisiyle bugün AB üyesi ülkelerin pek çoğu bu kriterleri tutturmakta zorlansa da, bir hedef, yol haritası ve hayat normale dönünce yeniden hayata geçirilmesi gereken kurallar olarak Maastricht kriterleri önemlidir.

#### 3.2.2. Amerika Birleşik Devletleri

ABD’de de denk bütçe kuralının anayasal düzeyde güvence altına alınması, vergilendirme, harcama ve borçlanma yetkilerinin sınırlandırılması konularında çok ciddi tartışmalar ve bu yönde hazırlıklar yapılmaktadır. Ancak ABD’de federal düzeyde devletin bütçe uygulamasına sınırlayıcı anayasal hükümler getirilmesi konusunda tartışmalar uzun yıllardır sürmekle beraber, hâlihazırda kesinleşmiş bir anayasal değişiklik yoktur. Bununla birlikte federe devletler (eyaletler) düzeyinde kabul edilmiş bulunan, bu nitelikte pek çok anayasal hüküm söz konusudur (Dileyici, 2005: 154).

Elli eyaletten oluşan federal bir devlet olan ABD’de, bu eyaletlerden otuz günümüze kadar vergi ve harcama konusunda çeşitli sınırlamaları uygulamaya koymuş; yirmi eyalet ise anayasal veya yasal düzeyde bu tür bir sınırlamaya gitme ihtiyacı duymamıştır. Vergi ve harcama sınırlaması uygulayan eyaletlerden 17’si bu sınırlamaları anayasal düzeyde, 13’ü ise yasal düzeyde uygulamaktadır. 23 eyalet sadece harcama sınırlamalarını, 4 eyalet sadece vergi sınırlamalarını, 3 eyalet de hem vergi, hem de harcama sınırlamalarını uygulamaktadır (Işık vd., 2010: 10).

ABD eyaletlerinde gerçekleştirilen vergi ve harcama sınırlamalarının yanı sıra, kamu borçlarının sınırlandırılması ve bütçe açığını önlemeye yönelik düzenlemelere de rastlanmaktadır (Işık vd., 2010: 11-13).

#### 3.2.3. Almanya

Mali kurallar konusunda öncülük yapan ülkelerden birisi olan Almanya’da 1969 yılından itibaren bu konuda bazı anayasal kısıtlamalar uygulanmaktadır.

Federal devlet yapısı çerçevesinde merkezi yönetim ve eyaletlerden oluşan Almanya’da, beş temel mali kural uygulanmaktadır: doğrudan merkezi yönetimle ilgili “bütçe dengesi” kuralı, merkezi yönetim ve eyaletlere ilişkin “harcama” kuralı, eyaletlere ilişkin “bütçe dengesi” kuralı ve belediyelere ilişkin “borç stoku” kuralı. Eyaletlere ve merkezi yönetime ilişkin bütçe dengesi kuralına Alman Anayasasında yer verilmektedir. Bütçe dengesi kuralı altın kural niteliğini haiz olup, merkezi yönetim ve eyaletlere yalnızca yatırım harcamaları kadar borçlanabilme sınırı getirmektedir. Ayrıca, anayasada yer alan hüküm gereği merkezi devlet ve eyaletlerin

ilke olarak bütçe dengesini hedeflemeleri esas alınmıştır (Kaya, 2010: 67).

Federal Almanya'nın anayasasında bütçe ile ilgili hükümler, hem federal yönetim hem de eyaletler çerçevesinde oldukça kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir. Anayasanın 109-115'inci maddeleri federasyon ve eyaletlerde bütçe yönetimini, bütçede acil durum hallerini ve geçici bütçe yönetimini düzenlemektedir. 109'uncu madde hükümlerine göre Federal Almanya'da federasyon ve eyaletler özerk olup, bütçelerini birbirlerinden bağımsız olarak yönetmektedirler. Federasyonun ve eyaletlerin bütçelerinin -kredilerden oluşan gelirler hariç olmak üzere- denk olması kuralı getirilmiştir. Almanya Anayasası'nda Federasyon bütçesi ile ilgili ayrıntılar 115'inci madde ile düzenlenmektedir. İlgili maddede, kredi gelirlerinin nominal GSYH'nin % 0,35'ini aşmaması halinde, bütçenin denkliği kuralına uyulduğu varsayılmaktadır. Yine anayasada yer alan hükümlere göre, hükümetlerin kontrolünün dışına çıkan ve devletin mali kapasitesini önemli ölçüde olumsuz etkileyen doğal afet ve olağanüstü acil durumlarda ve piyasa gelişmelerinin normalin dışında olduğu durumlarda istisnai düzenlemelerin getirilebileceği de anayasada belirtilmiştir. Ancak söz konusu istisnai düzenlemelerin uygun bir geri ödeme planını da içermesi gerekmektedir (TBMM Araştırma Merkezi, 2011: 12).

Ayrıca 12 Haziran 2009 tarihinde kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini sağlamak için Alman Parlamentosu daha önceki mali kuralları aşan yeni bir düzenlemeyi Alman Anayasası'na ekleyerek, kriz ortamında daha da ciddi mali kural düzenlemeleri yapma gerekliliğini ortaya koymuştur. Yeni kanun, Federal Hükümetin ekonomik döngü (cyclical events) ve bir defalık nedenlerle (one off operations) kötüleşen toplam bütçe açığının, bu etkilerden ayıklandıktan sonra, GSYH'nin % 0,35'inden daha fazla olamayacağını öngörmektedir. Bu yeni durumda bir yönüyle katılık, ama diğer yönüyle de esneklik getiren bir yaklaşım söz konusudur. Yeni kural, Federal hükümet için 2016 yılına, eyaletler için de 2020 yılına kadar sürecek olan bir geçiş süreciyle birlikte, 2011 yılından itibaren "yapısal bütçe" yaklaşımına geçilmesini öngörmektedir. Yeni bütçe kuralının ihlali durumunda herhangi bir yaptırım bulunmamakta; fakat kamu maliyesini izlemek ve erken uyarıda bulunmak amacıyla bir İstikrar Konseyi (Stability Council) kurulması öngörülmektedir (Ercan Dede, 2010: 74-75).

### 3.2.4. Fransa

Son yıllarda büyük bir kamu borcunun yanı sıra kamu kesiminde keskin bir büyümenin yaşandığı Fransa'da bütçe reformu düşüncesi, devletin modernizasyonu için gerekli bir şart olarak ortaya çıkmıştır. Gelişen küreselleşme, aşırı rekabet karşısında devletlerin her şeyi yapamayacağı görüşünün yaygınlık kazanmasıyla birlikte öncelikle 1 Ağustos 2001 tarihli, 2001-692 no'lu "Organik Kanun" yürürlüğe konmuştur. Mali anayasa

olarak nitelendirilen 2001 tarihli Organik Kanun, etkinlik, verimlilik, yerindelik gibi temel öğeleri kamu mali yönetimine yerleştirmektedir. 1 Ağustos 2001 tarihli organik kanun çok katlı, ya da çok aşamalı bir yapıya sahiptir. Birinci aşama, Parlamentosunun yetkilerinin güçlendirilmesine ve yönetim kültürünün gelişmesine dayanan bütçe reformudur. İkinci aşama, Fransa'nın yeni mali anayasasının ruhunun genişlemesi ve yönetime giriş ve idarenin faaliyetlerinin performansına ilişkindir. Üçüncü aşama ise kamu muhasebesi ve kamu saymanları ve ita amirlerinin sorumluluklarına ilişkindir.

Fransa'da da sözü edilen mali anayasa niteliğindeki 2001 tarihli Organik Kanun'un yürürlüğe konmasının dışında Euro bölgesi üyelerinin birçoğunda olduğu gibi, Maastricht kriterlerine ulaşılabilmesi amacıyla zaman zaman çeşitli istikrar programları yürürlüğe konmuştur. Bu istikrar programları merkezi hükümet ile birlikte sosyal güvenlik kurumlarını ve yerel otoriteleri de kapsamına almıştır. Fransa'daki istikrar programları ile merkezi hükümet, sosyal güvenlik ve yerel otoriteler için çok yıllık bir çerçevede reel harcama artış oranları öngörülmüştür. Ancak, uygulamada, yıllık harcama büyüme hedefleri bağlayıcı olarak uygulanmamış ve genellikle aşırı artışlar azaltılamamıştır (Ercan Dede, 2010: 76-77).

### 3.2.5. İsveç

İsveç'te mali kural uygulamaları, 1990'lı yılların başlarında görülen bankacılık krizi ve ekonomik daralmanın sonucunda ortaya çıkan yüksek açık ve artan borç stoku sorunuyla birlikte tartışılır hale gelmiştir. 1990'ların başında genel kamu açıklarının GSYH içerisindeki payı hızlı bir artış eğilimine girmiş ve bu gelişmeler sonucunda brüt borç stoku da hızlı bir artış göstermiştir. 1994 yılında işbaşına gelen yeni hükümet, kamu mali yönetimi alanında birtakım yeni düzenlemelere gitmiştir. İlk olarak, 1995-1998 döneminde geçerli olmak üzere, GSYH'nin % 7,5'ine tekabül eden bir tedbir paketi yürürlüğe konmuştur. 1996 yılında ise, bütçe sürecinde parlamentonun görev ve yetkilerini pekiştirmek ve mali disiplini artırmak amacıyla çerçeve kanun niteliğinde bir Bütçe Kanunu (Fiscal Budget Act) çıkarılmıştır. Söz konusu kanunla, harcama tavanlarının benimsenmesine yönelik bir mali kural kabul edilmiştir. Yasa, merkezi hükümetin harcama alanlarına 3 yıl için nominal harcama sınırları getirmektedir. Bu kural merkezi yönetim çerçevesinde uygulanmakta olup, faiz dışı harcamaları kapsamaktadır (Ercan Dede, 2010: 85-86).

Ayrıca, 2000 yılından bu yana, genel bütçe dengesinin GSYH içerisindeki payının konjonktür dönemi içerisinde %1 fazla vermesini ve belediyelerin harcama ve gelirlerinin denk olmasını öngören bir mali kural uygulanmaktadır. Mali kuralların sağlıklı bir şekilde uygulanması sonucunda, İsveç'te kamu maliyesi alanında önemli ilerlemeler kaydedilmiş, bu durum kamu maliyesine ilişkin temel göstergelere de yansımıştır. Bu

bağlamda, genel bütçe dengesi fazla vermeye başlamış, merkezi yönetim borç stokunun GSYH içerisindeki payı da düşürülmüştür. Harcama tavanları şeklinde tasarlanan mali kurallar, kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki payını sınırlama konusunda da yardımcı olmuş; bu çerçevede, GSYH içerisindeki kamu payı önemli ölçüde düşürülmüştür (Ercan Dede, 2010: 86).

### 3.2.6. Japonya

Japonya Anayasası'nın 87'inci maddesi yedek fonlarla ilgili önemli bir hüküm olarak dikkati çekmektedir. Bu maddeye göre, bütçede öngörülmeven harcamaları karşılamak için, sorumluluğu Bakanlar Kuruluna ait olmak üzere, Parlamente'ye yedek fon oluşturulmasına ilişkin yetki verilebilmekte olup, Bakanlar Kurulunun yedek fondan yapacağı tüm harcamalar için ek onay alma zorunluluğu vardır (TBMM Araştırma Merkezi, 2011: 22).

## 4. Sivil Anayasa'da Bulunması Gereken İktisadi Hükümlere İlişkin Öneriler

### 4.1. Türkiye'de Sivil Anayasa İhtiyacı

Giriş bölümünde de vurgulanmaya çalışıldığı gibi, Türkiye'nin bugün sivil bir anayasaya olan ihtiyacı had safhadadır. Bu ihtiyacın acilliği ve önemi ne kadar vurgulansa azdır. Türkiye yirminci yüzyılı büyük ölçüde heba etmiş, potansiyelini iyi değerlendirememiş bir ülkedir. Bunun birinci sebebi, darbe ürünü anayasalarla toplumu baskı altında tutan askeri vesayet rejimidir. Dünyada faşist diktatörlük rejimleri II. Dünya Savaşıyla birlikte sona ermiş, demokratik rejimlerin galip gelmesinin rüzgarı ve güvenlik şemsiyesi arayışları Türkiye'yi 1946'da -II. Meşrutiyet tecrübesinden sonra- yeniden çok partili demokrasiye geçmeye zorlamıştı. 1950'de başlayan çok partili demokrasiye, askeri vesayet rejimi ancak on yıl tahammül edebilmiş, 1960'ta modern darbeler dönemine girilmiştir. Soğuk Savaş dönemi dünya konjonktürünün Türkiye gibi ülkelerde baskıcı rejimlere göz yummasının da etkisiyle, Türkiye iç ve dış dinamiklerin beslediği bir atmosferde 1960, 1971 ve 1980'de üç askeri darbe yaşamıştır. 1997'deki 28 Şubat süreci adıyla anılan "postmodern darbe" de eklendiğinde, denebilir ki, Türkiye yirminci yüzyılın ikinci yarısında askeri darbelerin pençesinde kendi insan kaynaklarını hoyratça harcayan, devletin toplumla kavgalı olduğu, yasakçı, tektipçi, laikçi, otoriter, tepeden inmeci politikalarla idare edilen talihsiz bir ülke olmuştur.

Bugün Ergenekon, Balyoz, 12 Eylül ve 28 Şubat davaları çerçevesinde yaşanan gelişmelerle iyice anlaşıldığı üzere, Soğuk Savaş dönemi paramiliter destabilizasyon yapılanmaları üzerinden Türkiye'de gerginlik sürekli tırmandırılmış, sokak kavgaları kışkırtılmış, askeri vesayet rejimini tahkim etmek üzere darbeye giden yolların taşları döşenmiş, "şartlar olgunlaşınca" da, darbe yapılmıştır. Darbelerin birbiriyle irtibatlı dış amacı Türkiye'nin dünya dengelerini tehdit etmeyecek, sıkı kontrol altında bir ülke olarak tutulması;

iç amacı da, ülke kaynaklarının bir avuç imtiyazlı sınıflar kontrolünde tutulmasını sağlamaya dönük askeri-yargısal vesayet rejimiyle idare edilmesidir.

Her darbe ülkeyi en az on yıl geriye götürmüş, darbelerle birlikte meclis feshedilmiş, siyasi partiler kapatılmış, hükümetler istifaya zorlanmış, demokrasi askıya alınmıştır. Binlerce insan gözaltına alınmış, adil olmayan koşullar altında yargılanmış, işkencelere ve insanlıkdışı muamelelere tabi tutulmuştur. İmtiyazlı sınıflara mensup olmayan, devletin öngördüğü kalıplara girmeyen toplum kesimleri türlü eziyetlere ve baskılara maruz bırakılmıştır. Eşyanın tabiatına ve insan doğasına aykırı biçimde tektip insan yetiştirme politikaları izlenmiş, vatandaşa ideoloji ve kılık-kıyafet dayatılmış, istihbarat birimlerince fişlemeler yapılmış, siyasi-ideolojik-dini tercihlerinden dolayı pek çok insan temel haklarından yoksun bırakılmıştır. Komşu ülkelerle sürdürülen gerginlik politikaları ve güvenlik eksenli "terörle mücadele" politikaları yüzünden yüz milyarlara dolarlık kaynak silahlanmaya ve terörle mücadeleye harcanmış, buna bağlı olarak ekonomik kalkınmaya harcanabilecek kıt kaynaklar israf edilmiştir. Kürt sorunu başta olmak üzere, esasen demokratik-siyasi yollardan çözülmesi gereken sorunlar, gerekli siyasi açılımlara izin verilmediği için katlanarak büyümüş, kangrenleşmiş, bunun sonucu ortaya çıkan terör sorunu onbinlerce cana ve yüz milyarlara dolarlık ekonomik kayba yol açmıştır.

Sonuçta yirminci yüzyılda, Türkçe'deki güzel deyimle ifade edilirse, "eller Mersin'e giderken Türkiye tersine gitmiştir." Kendi beşeri ve doğal kaynaklarını hoyratça harcama bedeli, yoksulluk kısır döngüsünü kıramamış, komşularıyla düşman, halkıyla kavgalı, iç ve dış borçları kabarık, dış güçlerin ciddiye almadığı, marjinal bir Ortadoğu ülkesi olarak kalmaya mahkûm bir Türkiye olmuştur. Bu açıdan bakıldığında askeri vesayet ve darbelerin Türkiye'ye ödettiği bedelin bir kısmı parayla hesap edilebilen, bir kısmı edilemeyen devasa boyutlarda ağır bedelleri vardır. Ülkenin 2000'li yıllarda (2001-2011 döneminde) yaşanan istikrar ve hızlı büyüme sayesinde 10 yılda dörde katlanarak ulaşabildiği 10 444 dolarlık kişi başına gelirin 27 ülkeli AB ortalamasının (35 000 dolar) üçte birinden daha düşük olduğu gerçeği, bu bakımdan yeterince fikir verir mahiyettedir<sup>6</sup>.

Bütün bu nedenlerle bugün Türkiye'nin en önemli ve öncelikli meselesi, askeri vesayete son verecek, hukukun üstünlüğünü garanti edecek, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini temin edecek, devleti tarafsız hakem konumuna getirip her türlü ayrımcılığa son verecek bir demokratik-sivil anayasadır.

### 4.2. Sivil Anayasada Bulunması Önerilen İktisadi-Mali Hükümler

Anayasaya çok fazla kısıtlayıcı hükümler koymak siyasi iradenin elini kolunu bağlamak anlamına gelecektir. Bu ise demokrasinin ruhuna aykırıdır. Hiç

6. 12 Eylül, 28 Şubat gibi darbeler, daha genelde askeri vesayet rejiminin Türkiye'ye maliyeti konusunda daha ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. Acar (2007, 2010, 2012).

düzenleyici hüküm koymamak ise keyfi uygulamalara kapı aralayacak, mali disiplinden sapılmasına imkân verecek, bu ise ekonomik krizler yoluyla topluma ağır bir bedel ödecektir. Bu anlamda siyasete hareket alanı tanımak ile keyfilikleri önlemek arasında belirli bir dengeyi tutturmakta yarar vardır. Aşağıda bu konuda yapılması gerekenlere ilişkin öneriler sıralanmaktadır.

#### 4.2.1. Vergiler

Mevcut vergi sistemi son derece karmaşık, dili ağdalı, uzmanlardan başkasının pek anlamadığı, çok sayıda istisna ve muafiyet içeren, verimsiz ve maliyetli bir sistemdir. Artan oranlı vergi sisteminin esasen adil olup olmadığı ve vergi gelirlerini artırıp artırmadığı bir hayli tartışmalıdır. Aslında “çok kazananan çok, az kazananan az” vergi alınmasını mümkün kılan en adil sistem düz vergi (flat tax) sistemidir. Zenginlerden veya çok kazananlardan çok vergi alınmasını, bu nedenle artan oranlı vergi sistemini savunan yaklaşımın en temel yanılması, üretim ve verimliliğin yüksek vergilendirmeden hiç etkilenmeyeceğini varsaymasıdır. Oysa yüksek vergilendirme çalışma şevkini kıran, verimliliği azaltan, insanları vergi kaçırmaya yönelten bir olgudur. Bu çerçevede bu satırların yazarlarının önerisi odur ki, yeni anayasayı fırsat bilerek, vergi sisteminde radikal bir değişiklik yapılmalı, düz vergi sistemine geçilmeli; vergi oranı %10’a düşürülmeli; bütün istisna ve muafiyetler kaldırılmalıdır. Vergi oranını yükseltmenin vergi gelirinin mutlaka artacağı anlamına gelmeyeceği, aksinin kuvvetle muhtemel olduğu –Haldun-Laffer etkisi ve Laffer Eğrisi analizi ışığında- hatırlanmalıdır<sup>7</sup>.

Vergi yasalarının keyfi biçimde, sık sık değiştirilmemesi ve makul olmayan ölçülerde vergi artışlarına izin verilmemesi çok önemlidir. Bunun anayasal güvenceye kavuşturulması öngörülebilirliği artıracak, belirsizliği azaltacak, yatırımcı için bir güven unsuru oluşturacaktır. Yine bu kapsamda Bakanlar Kurulu’nun vergi oranlarını en fazla %50 oranında artırabilmeye yetkili olması önerilmektedir. Böyle bir kısıtlama, geçmişte zaman zaman başvuru, kişiye özel düzenlemeler ve vergi oranlarında keyfi değişikliklerin önüne geçecektir.

#### 4.2.2. Bütçe Açıkları

Bütçe açıkları kamu otoritesinin “ayağını yorganına göre uzatmaması”nın sonucudur. Gelirlerinden fazla harcama yapmak, kaynağı olmayan harcama kalemlerine başvurmak, harcamalarda ölçsüz davranmak bütçe açıklarını kaçınılmaz kılmaktadır. Oysa devlet, -Lawrence Reed’in (2006: 10) çok isabetle belirttiği üzere- “önce birilerinden bir şey almadan kimseye bir şey

7. Büyük Müslüman alim ve düşünür İbn-i Haldun Mukaddime adlı şaheserinde bundan yüzyıllar önce, kamu otoritesinin aşırı vergilendirmeye başvurmasının bilimsel, sanatsal, iktisadi ve ticari faaliyetleri söndüreceğini, insanları yoksullaştıracağını ve sonuçta devletin vergi gelirlerini azaltacağını vurgulamaktadır. Aynı görüşü Amerikalı iktisatçı Laffer 20. yüzyıl sonlarında yeniden popüler hale getirmiştir.)

verebilecek durumda olmayan” bir aygıttır. Bu anlamda bütçe açıklarına dayalı iktisat politikası uygulamanın bir bedeli vardır. Nitekim bütçe açığını kapatmanın üç yolu vardır: vergiler, para basma, borçlanma. Bunların her birinin topluma ödediği bedel ağırdır.

Vergileri artırmanın bedeli toplumu fakirleştirmek, üreticilerin kaynaklarını azaltmak, tüketicilerin alım gücünü düşürmektir. Bunun sonucu iktisadi aktivitenin canlılığını kaybetmesi, talep daralması ve durgunluktur. Karşılıksız para basmanın sonucu fiyatların şişmesi, enflasyonun artması, fiyat istikrarının bozulması ve dar ve sabit gelirlilerin yoksullaşmasıdır. Borçlanmanın bedeli, iç borçlanma halinde reel faizlerin yükselmesi, yatırım maliyetlerinin artması, özel sektöre yatırım yapacak kaynak kalmamasıdır. Bunun sonucu, iktisat literatüründe “dışlama etkisi” adıyla anılan, devlet büyürken özel sektörün küçülmesi, özel yatırımların azalması, iktisadi büyümenin yavaşlamasıdır. Dış borçlanmanın kaçınılmaz sonucu ise, ülkenin kredi notunun düşmesi, makro göstergelerin kötüleşmesi ve dış politikada manevra kabiliyetinin daralmasıdır.

Bütün bu nedenlerle, en ideal bütçe, denk bütçedir. Bunun her zaman mümkün olmayabileceği de dikkate alındığında, bütçe açığının mümkün en düşük düzeylerde tutulması önemlidir. Maastricht kriteri GSYH’nın en fazla %3’ü oranında bütçe açığı öngörmektedir. Yeni anayasada bu oran, kriz kaynaklı muhtemel sapmalar da dikkate alınarak, %6 ile sınırlanmalıdır.

#### 4.2.3. Kamu Borçları

Kamu borçları da kritik makroekonomik göstergelerden biridir. Makul ölçülerde borçlanma anlaşılabilir bir şeydir. Özellikle ilerde kendisini amorti edebilecek yol, su elektrik, enerji, sağlık, eğitim vb. altyapı yatırımlarının finansmanı için, vergi gelirleri yetmediği takdirde borçlanma yoluna gidilmesi normaldir. Ancak aşırı borçlanma her zaman tehlikeli bir yoldur. İç ve dış borçlar çevrilemez hale geldiğinde bir yandan piyasaya güven azalmakta, yatırımlar üzerinde caydırıcı etkiler ortaya çıkmakta, bir yandan ülkenin uluslararası imajı kötüleşmekte ve dış politikada hareket alanı daralmaktadır. Bozulan öteki göstergelerle birlikte kabaran iç ve dış borçlar ekonomik krizlere davetiye çıkarmaktadır. Bu nedenle kamu borçlanma imkanlarının belirli limitler dâhilinde tutulması oldukça önemlidir. Bu çerçevede Maastricht kriterinin önerdiği GSYH’nın %60’ı, yeni anayasada kamu borç stokunun üst sınırı olarak benimsenmelidir.

#### 4.2.4. Müsadere Kurumu ve Kamulaştırma

Müsadere, devletin vatandaşın mülküne elkoyup gerekli gördüğünde elinden alabilme imkanı, Osmanlı döneminden beri bu ülkede vatandaşın hayatını zorlaştırmış, tehlikeli ve uzak durulması gereken bir kurumdur. Devletin canı istediğinde insanların



mülklerine el koyabilmesi geleceğe ve devlete güven duygusunu sarsan, sermaye birikimini engelleyen, asırlık kurumların ve şirketlerin ortaya çıkmasının yolunu tıkayan bir olgudur. Uzun yıllardır Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinde Türkiye aleyhine açılan davaların –insan hakları ihlallerinden sonra gelen- en çoğu, istismak davalarıyla ilgilidir. Bu davaların son bulması, yenilerinin eklenmemesi hem ülkemizin uluslararası saygınlığı, hem de kamu otoritesine güven ve vatandaşın geleceğinden emin olabilmesi bakımından önemlidir. Bu nedenle, yeni anayasada keyfi müsadere yasaklanmalı; kamulaştırma uygulamalarında “kamu yararı” deyimini açık, anlaşılabilir ve ölçülebilir şekilde tanımlanmalı; kamulaştırılan mülkün piyasa değeri ödenmeli; gerektiğinde hak arama yolları açık tutulmalıdır.

#### 4.2.5. Yabancı Sermaye

Yabancı sermaye, özellikle de doğrudan yabancı sermaye, Türkiye gibi gelişme yolunda olan, kaynakları kıt, tasarruf oranı düşük, kendi yatırımlarını finanse edebilmek için dış kaynağa ihtiyacı olan bir ülke için hayati önem taşımaktadır. Yıllarca bu ülke siyasi ve ekonomik istikrarsızlık, hukuki altyapının yetersizliği, yabancı düşmanı ulusalcı kaygılarla yabancı sermayenin önüne konan engellerle dünya yabancı sermaye havuzundan çok az pay alabilmiştir. Onlarca yıl yılda ortalama 1 milyar doları bile bulmayan doğrudan yabancı sermaye girişleri, ancak 2001 krizi sonrası dönemde sağlanan siyasi istikrar, bürokrasiyi azaltıcı reformlar ve AB ile müzakerelerin başlaması gibi olumlu faktörlerin etkisiyle yıllık 10 milyar doların üzerine çıkmıştır. Dış kaynak girişinin artarak devam etmesi, Türkiye'nin büyümesine ve refahına yapacağı katkı dikkate alındığında, büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, önümüzdeki dönemde ülkeye yabancı sermaye girişi hiçbir biçimde engellenmemeli; yerli sermaye ile eşit muameleye tabi tutulmalı; çıkması muhtemel ihtilafların çözümü için uluslararası tahkim yolu açık olmalı; bütün bu hususlar anayasal güvenceye kavuşturulmalıdır.

#### 5. Sonuç

Sivil anayasa sorunu Türkiye'nin bugün en önemli ve öncelikli sorunudur; daha fazla ertelenmemeli, bir an önce sivil anayasa yapım süreci tamamına erdirilmelidir.

Anayasal iktisat teorisi iktisat literatürüne siyasi aktörler, politikacı ve seçmen davranışının iktisadi araçlarla analizi konusunda önemli katkılar sunmaktadır. Bu çerçevede Türkiye'nin yeni anayasasına konabilecek iktisadi hükümler konusunda kamu tercihi ve anayasal iktisat literatüründeki tartışmalardan yararlanılmalıdır.

Ekonomik ve mali hükümler bağlamında anayasaya çok kısıtlayıcı hükümler koymak siyasi iradeye ipotek koymak anlamına geleceğinden, demokrasinin ve toplumsal katılımın ruhuna aykırıdır. Ancak tersinden hiçbir bağlayıcı hükmün konmaması da, geçmişte birçok ülkede çok sayıda örnekleri görüldüğü gibi, keyfi

uygulamalara kapı aralayacak; mali disiplinden aşırı ölçülerde sapılması önemli iktisadi ve siyasi sorunlar doğuracaktır. Bu nedenle, sivil anayasaya iktisadi ve mali hükümler yerleştirilirken belirli bir denge gözetilmeli; siyasi iradeye belirli bir manevra alanı tanınırken, keyfiliklere ve disiplinsizliklere meydan verilmemelidir.

Bu çerçevede sivil anayasada müsadere kurumu yasaklanmalı; kamulaştırmaya yasal yollardan yapılması, mülkün piyasa değerinin sahibine ödenmesi ve gerekirse hak arama yollarının açık olması şartıyla izin verilmelidir. Düz vergi sistemine geçilmeli, vergi oranı %10 olarak belirlenmeli; gerektiğinde siyasi iradenin bu oranları en fazla %50'ye kadar artırabileceği hükme bağlanmalıdır. Yabancı sermaye girişi –milliyetçi, ulusalcı veya korumacı kaygılarla- hiçbir şekilde engellenmemeli; gerektiğinde başvurulmak üzere uluslararası tahkim yolu açık olmalıdır. Kamu borcunun GSYH'ya oran olarak %60'ı, bütçe açığının GSYH'ya oran olarak %6'yı aşmaması hükme bağlanmalıdır. Bu tür ekonomik ve mali hükümlerle desteklenmiş demokratik, özgürlükçü, çoğulcu bir sivil anayasa Türkiye'nin önünü açacak, bu sayede Türkiye yaklaşık yüz yıllık bir fetret devrinden sonra istikrarlı, itibarlı ve müreffeh bir dünya devleti olma yolundaki yürüyüşünü sürdürebilecektir.

#### KAYNAKÇA

ACAR, Mustafa (2010), “Askeri Vesayet Terakkiye Manidir, Behemehal Son Verilmelidir,” **Stratejik Boyut**, Yıl 2, Sayı 7, Mayıs-Haziran-Temmuz 2010, ss. 118-126.

ACAR, Mustafa (2012), “Bir Ekonomik ve Siyasi Karabasan: 28 Şubat Süreci,” <http://acar.aksaray.edu.tr/agenda.asp?ShowDetail=Yes&AgendaId=100>

ACAR, Mustafa (2007), “Babam ve Oğlum, 12 Eylül ve Darbelerin Kararttığı Hayatlar Üstüne,” <http://acar.aksaray.edu.tr/agenda.asp?ShowDetail=Yes&AgendaId=98>

AKTAN, Coşkun Can (1997). **Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa**, İstanbul: İz Yayıncılık.

AKTAN, Coşkun Can (1994). **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**, Ankara: Doğu Matbaası.

BUCHANAN, James M.; BRENNAN, Geoffrey (1980). **The Power To Tax-Analytical Foundations of a Fiscal Constitution**, Cambridge University Press: Cambridge.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon (2001). **The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy**, Liberty Fund, Inc., (<http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3Contents.html,09.12.2002>).

DİLEKLİ, Selin; YEŞİLKAYA, Kadriye (2002). **Maastricht Kriterleri, AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü**.

DİLEYİCİ, Dilek (2005). **Anayasal İktisat Perspektifinden Para ve Maliye Politikaları**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

EKŞİ, Zekeriya (2006). “Kamusal Tercih Alanında Kuramsal Yaklaşımlar ve Anayasal İktisat”, Marmara

Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi.

ERCAN DEDE, Melek (2010). “Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi, T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Bakanlığı, Mesleki Yeterlilik Tezi.

GÖKBUNAR, Ramazan (1997). Kamu Finansmanında Demokratikleşme ve Ekonomik Anayasa Önerisi, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Şükrü Postacıoğlu’na Armağan, ss. 1-9.

GÖRGÜN, Sevim (1992). “Anayasal Borçlanma Politikası ve Devletin Borçlanma Politikasının Sınırlandırılması”, **Ekonomik Anayasa Sempozyumu**, 28-29 Mayıs 1992, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Ankara: Takav Matbaası, ss. 147-152.

HEPAKSAR, Engin (2002). Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform, **Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Cilt 44, Sayı 514, ss. 89-109.

IŞIK, Abdülkadir; SAKAL, Mustafa; MERİÇ, Metin (2010). Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye’de Uygulanabilirliği, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 15, Sayı 2, ss. 1-25.

KAYA, F. (2010). Mali Kurallar ve Türkiye İncelemesi, DPT Uzmanlık Tezi.

KAYA, Kurtuluş (2006). Anayasal İktisat Çerçevesinde AB Anayasası ve Türkiye, Gaziantep Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

ÖZBUDUN, Ergun (1992). “Anayasa Hukuku Açısından Ekonomik Anayasa”, **Ekonomik Anayasa Sempozyumu**, 28-29 Mayıs 1992, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Ankara: Takav Matbaası.

ÖZTÜRK, Nazım (2004). Anayasal İktisat Çerçevesinde Demokrasiyi Yozlaştıran İktisadi Etmenler, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 3, ss. 17-35.

SAVAŞ, Vural (2007). **Anayasal İktisat**, Ankara: İlke Yayınevi.

REED, Lawrence (2006), **Seven Principles of Sound Public Policy**, Mackinac Center for Public Policy, Michigan, <http://www.nassauinstitute.org/articles/article1052.php?view=print> Türkçesi: “Sağlam Kamu Politikasının Yedi İlkesi, çev. M. Acar, **Liberal Düşünce**, Yıl 13, Sayı 49, Kış 2008, ss. 157-166.

TBMM Araştırma Merkezi (2011). Bazı Ülke Anayasalarındaki Ekonomik ve Mali Hükümler.

YERELİ, A. Burçin (2003). **Ekonomik Özgürlükler ve Türkiye’de Devlet-Birey İlişkisi**, Ankara: Gazi Kitabevi.