

**T.C.
ERCIYES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ ve ÖNERİLERİNİN
TÜRKİYE İÇİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

**Tezi Hazırlayan
Mustafa Burak FIRAT**

**Tezi Yöneten
Prof. Dr. Faik BİLGİLİ**

**İktisat Anabilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi**

**Temmuz 2008
KAYSERİ**

**T.C.
ERCIYES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ ve ÖNERİLERİNİN
TÜRKİYE İÇİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

**Tezi Hazırlayan
Mustafa Burak FIRAT**

**Tezi Yöneten
Prof. Dr. Faik BİLGİLİ**

**İktisat Anabilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi**

**Temmuz 2008
KAYSERİ**

Prof. Dr. Faik BİLGİLİ danışmanlığında Mustafa Burak FIRAT tarafından hazırlanan “Anayasal İktisat Teorisi ve Önerilerinin Türkiye İçin Değerlendirilmesi” adlı bu çalışma jürimiz tarafından Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı’nda **Yüksek Lisans** tezi olarak kabul edilmiştir.

15.../08.../2008

JÜRİ:

Danışman : Prof. Dr. Faik BİLGİLİ
Üye : Prof. Dr. Mustafa SAATÇİ
Üye : Yrd. Doç. Dr. Ferit KULA

[Handwritten signatures of the jury members]

ONAY:

Bu tezin kabulü Enstitü Yönetim Kurulu’nun 19.02.2008 tarih ve ...25..... sayılı kararı ile onaylanmıştır.

19.../02.../2008

Prof. Dr. Kerim TÜRKMEN
Enstitü Müdürü



II

ÖNSÖZ

“Anayasal İktisat Teorisi ve Önerilerinin Türkiye İçin Değerlendirilmesi” başlıklı yüksek lisans tezimin hazırlanması aşamasında engin bilgisi ile desteğini esirgemeyen, çalışmalarımı titizlikle inceleyen ve çalışmanın her aşamasında yol gösteren değerli hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Faik BİLGİLİ’ye çok teşekkür ediyorum.

Tezin hazırlanması sürecinde sadece iyi günlerde değil kötü günlerde de her zaman yanımda olan, yüksek lisans eğitiminin benim için en büyük kazanımı, can dostum Eda ADALI’ya sevgilerimi ve teşekkürlerimi sunuyorum.

Doğduğum günden beri her zaman yanımda olan, mutluluk ve neşe kaynağım sevgili aileme; annem Oya FIRAT, babam Osman FIRAT ve ablam Seda FIRAT BELLİ’ye de minnettarım.

Mustafa Burak FIRAT
Ankara, Temmuz 2008

III

ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ ve ÖNERİLERİNİN TÜRKİYE İÇİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Mustafa Burak FIRAT

ÖZET

Anayasal İktisat Teorisi, tüm ekonomik sorunlarda temel olarak politik yozlaşmayı, devletin ekonomiye müdahalesini ve devletin ekonomi içindeki payını görmektedir. Bu nedenle, devletin ekonomik alandaki yetki, görev ve sorumluluklarının sınırlandırılması gerektiğini savunur. Bu sınırlama devletin ekonomik faaliyetlerinin tümü için geçerlidir.

Anayasal İktisat Teorisi, ayrıca bireyin sahip olduğu temel ekonomik hak ve özgürlükleri de dikkate alarak ekonomik bir anayasanın hazırlanması gerektiğini, böylelikle çıkar savaşlarının ve siyasal yozlaşmaların önüne geçilebileceğini savunmaktadır.

Bu çalışma ile Anayasal İktisat Teorisi'nin dayandığı ilkeler ve öneriler açıklanmış ve teorinin ülkemizde uygulanabilirliği değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Anayasal İktisat, Ekonomik Anayasa, Ekonomik Yozlaşma, Siyasal Yolsuzluk, Seçim Ekonomisi

**THE THEORY OF CONSTITUTIONAL ECONOMICS and
ANALYSIS OF IT'S PROPOSES FOR TURKEY**

Mustafa Burak FIRAT

ABSTRACT

The Theory of Constitutional Economics analyzes political degeneration, interventionism of government and government's share in economy. Theory claims that, it is required to restrict government's authorities, administrative functions and liabilities. These restrictions must be applicable for all government activities.

The Theory of Constitutional Economics also suggests preparing an economical constitution which considers individuals' main benefits and liberty. Through an economic constitution, benefit wars and political degenerations can be eliminated.

In this study, the main principles and proposes of The Theory of Constitutional Economics are explained and the applicability of the theory is analyzed.

Keywords: Constitutional Economics, Economic Constitution, Economic Degeneration, Political Corruption, Election Economics

İÇİNDEKİLER

ONAY.....	I
ÖNSÖZ.....	II
ÖZET.....	III
ABSTRACT.....	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	
TEMEL PROBLEM	4
1.1. EKONOMİK YOZLAŞMA.....	7
1.1.1. Ekonominin Politize Olması, Mali ve Parasal Disiplinsizlik.....	7
1.1.2. Ekonomik Farklılaştırma ve Rant Kollama	10
1.1.3. Klasik Teorinin Etkisi	11
1.1.4. Keynesyen Teorinin Etkisi.....	13
1.2. SİYASAL YOLSUZLUK	14
1.2.1. Çoğulculuk İlkesinin Yanlış Anlaşılması.....	14
1.2.2. Eş-Dost Görevlendirme ve Politik Yandaşlık.....	15
1.2.3. Parti Disiplini	16
1.2.4. Siyasal ve Mali Sorumluluk Ahlakının Bozulması	16
1.2.5. Baskı Grupları ve Oy Ticareti.....	18
1.2.6. Artan Bürokrasi	19
1.2.7. Yeraltı Hükümeti	20
1.2.8. Seçmenlerin İlgisizliği, Politik Unutkanlık ve Miyopluk	21
İKİNCİ BÖLÜM	
ANAYASAL İKTİSAT.....	23
2.1. ANAYASAL İKTİSADIN TEMEL VARSAYIMLARI.....	24
2.1.1. Metodolojik Bireysellik İlkesi	25
2.1.2. Bireysel Rasyonellik ve Ekonomik İnsan İlkesi	26
2.1.3. Politik Mübadele İlkesi	29
2.2. EKONOMİK ANAYASA.....	32
2.2.1. Mali Anayasa	32
2.2.1.1. Bütçe Üzerine Sınırlamalar.....	34
2.2.1.2. Vergileme İle İlgili Düzenlemeler.....	35
2.2.1.2.1. Vergi Oranlarının Sınırlandırılması	36
2.2.1.2.2. Verginin Konusunun Sınırlandırılması.....	37
2.2.1.3. Mali Anayasa Önerileri.....	37
2.2.1.3.1. Hayek'in Önerisi	37
2.2.1.3.2. Friedman'ın Önerisi	38

VI

2.2.1.3.3. Niskanen'in Önerisi	39
2.2.1.3.4. Buchanan ve Wagner'in Önerileri	39
2.2.2. Parasal Anayasa	40
2.2.2.1. Parasal Anayasa Önerileri.....	42
2.2.2.1.1. Endeksleme Yöntemi	42
2.2.2.1.2. Hayek'in Önerisi	42
2.2.2.1.3. Friedman'in Önerileri	43
2.2.2.1.4. Leijonhufvud'un Önerileri.....	44
2.2.2.1.4.1. Kovertibilite Prensibi.....	44
2.2.2.1.4.2. Miktar Prensibi.....	44
2.2.2.1.5. Bernholz'un Önerileri	45
2.2.2.1.6. Buchanan ve Brennan'in Önerileri	45
2.2.3. Dış Ticaret Anayasası.....	46
2.2.4. Gelir Dağılımı Anayasası.....	47
2.2.5. Yasal Kurumsal Liberalizasyon ve Rekabet Anayasası.....	47
2.2.6. Kentleşme ve Çevre Sorunları Anayasası.....	47
2.2.7. Sosyal Güvenlik Anayasası.....	48

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SEÇİM EKONOMİSİ UYGULANMASININ EKONOMİYE ETKİLERİ	49
3.1. EKONOMİNİN SEÇİM ÖNCESİ GÖRÜNÜMÜ	51
3.2. EKONOMİNİN SEÇİM SONRASI GÖRÜNÜMÜ	52
3.3. SEÇİM EKONOMİSİNİN POLİTİKA ARAÇLARI.....	53
3.4. SEÇİM EKONOMİSİ UYGULAMALARININ SONUÇLARI	57

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE POLİTİK YOZLAŞMA ve ANAYASAL İKTİSAT	62
4.1. TÜRKİYE'DE DEVLETİN BÜYÜME SÜRECİ.....	62
4.2. TÜRKİYE'DE DEVLETİN BÜYÜMESİNİN SONUÇLARI.....	66
4.3. TÜRKİYE'DE POLİTİK YOZLAŞMA	67
4.4. TÜRKİYE'DE EKONOMİK ANAYASA GEREKSİNİMİ ve UYGULANABİLİRLİĞİ	74
4.4.1. Seçim Ekonomisi Politikalarının Makro Etkileri: Türkiye Uygulaması.....	79
4.4.1.1. Enflasyon	80
4.4.1.2. Büyüme Oranı.....	80
4.4.1.3. Para Arzı	80
4.4.1.4. Merkez Bankası Kredileri	80
4.4.1.5. Bütçe Giderleri	81
4.4.1.6. Bütçe Gelirleri	81
4.4.1.7. İstihdam.....	82
4.4.1.8. Ücretler.....	82
4.4.2. Anayasal İktisadın Uygulanabilirliğine İlişkin Davranışsal Yaklaşım: Türkiye Uygulaması	83
4.4.2.1. "Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlık Ciddi Bir Sorundur" Hipotezi	85
4.4.2.2. "Anayasal İktisat Yaklaşımı Zaman İçinde Türkiye'nin Ekonomik İstikrarı İçin Bir Çözüm Olarak Görülebilir" Hipotezi.....	86

VII

4.5. TÜRKİYE’DE ANAYASAL İKTİSADIN UYGULANABİLİRLİĞİNİN HUKUKİ ANALİZİ.....	89
4.5.1. Anayasal İktisat’ın Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Ekonomik Hükümler Bölümü’ne Yönelik Eleştirileri	89
4.5.2. Anayasal İktisat’ın Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Mali Hükümler Bölümü’ne Yönelik Eleştirileri	95
4.5.3. Anayasal İktisat’ın Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Siyasi Hak ve Ödevler Bölümü’ne Yönelik Eleştirileri	99
4.6. TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİNE KATILIM SÜRECİ ve AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASASI.....	100
SONUÇ	105
KAYNAKÇA	110
ÖZGEÇMİŞ	119

GİRİŞ

Anayasal İktisat Teorisi'nin tüm ekonomik sorunlarda temel olarak politik yozlaşmayı, devletin ekonomiye müdahalesini ve devletin ekonomi içindeki payını görmesi, neoliberal iktisat anlayışını benimsemeleri ve normatif iktisat yaklaşımları gereği doğaldır. Bu yaklaşımın anayasada ekonomik politika hedefleri ve sınırlamaları belirleyip, ekonomik göstergeleri öngörerek bir ekonomi politikası belirlenmesi önerilerinin, Türkiye için ne anlama geldiğini tartışmak ve değerlendirmek tezin konusunu oluşturmaktadır.

Anayasal İktisat Teorisi, devletin ekonomik alandaki yetki, görev ve sorumluluklarının çerçevesini belirlemeye ve sınırlamaya çalışan bir iktisat teorisidir. Bu sınırlama, devletin ekonomik faaliyetlerinin hemen tümü için geçerlidir. Ancak, gerek kavramsal düzeyde gerekse uygulama aşamasında üzerinde odaklanan sınırlama alanı, daha çok bütçe açıklarının sınırlanması olarak ortaya çıkmakla birlikte teori, doğrudan doğruya devlete veya daha somut bir ifade ile siyasi iktidara yönelik sınırlamalarla ilgilenmektedir.

Anayasal İktisat Teorisi, siyasi iktidarı belirleyen üç önemli aktör üzerine odaklanmaktadır. Bu üç aktör; seçmen, politikacı ve bürokrattır. Anayasal İktisat Teorisi'ne göre bu üç aktör piyasadaki davranışlarının benzerlerini siyasal alanda da sürdürmektedirler. Politikacılar oy kaygısı ile harcamaları artırıp vergileri azaltarak, sürekli açık bütçe tercihine yöneleceklerdir. Seçmenler de kendilerine daha fazla kamusal hizmet sunacak partilere oy vereceklerdir. Bürokratlar ise bu süreçte kendi bütçe fonksiyonlarını ençoklamaya çalışacaklardır. Bu süreçler sonucunda, demokrasiler "oy verme-çıkar sağlama" biçimine dönüşmektedir. Anayasal İktisat Teorisi'ne göre bu sürecin ortaya çıkmasında Keynesyen iktisat politikalarının önemli bir rolü vardır. Çünkü Keynesyen teori çağdaş demokrasilerde, açık bütçenin altyapısını oluşturmuş ve vergilendirmeden harcamayı mümkün kılmıştır.

Böylece kamu harcamaları önemli ölçüde artmış, devlet ekonomik hayatın büyük bir alanında etkili olmuştur.

1970’li yıllara kadar geleneksel iktisat teorileri, sorunları aşmada devlet müdahalesi olgusu ile ilgilenmiş ve devlet müdahalesinin bilimsel dayanağını oluşturmuştur. Devlet müdahalelerinin, sorunları çözmede etkili ve yeterli olacağı yönündeki görüşler ağırlık kazanmış olmakla birlikte, bu görüşlerin tam tersi düşünceler de ortaya atılmış ancak yeterli ilgiyi görememiştir. 1973 petrol şoku ile devlet müdahalelerine rağmen enflasyon ve işsizlik bir arada görülmeye başlanınca, devlet müdahalesi karşıtı görüşler yeniden gündeme gelmiş, önerileri de dikkate alınmaya başlanmıştır. Geleneksel iktisat teorileri, daha çok insanların tercihleri ile ilgilenirken tercihlerin ortaya çıktığı yasal, kurumsal ve anayasal çerçeve veri olarak kabul edilmiş ve tercihlerin sonuçları bu değişmez yasal çerçeve içinde analiz edilmiştir. Oysa yasal, kurumsal ve anayasal çerçeve insanların tercihlerini etkileyebildiği gibi, bazı tercihleri veya faaliyetleri de yasaklayabilmektedir. Anayasal İktisat Teorisi, sözü edilen yasal, kurumsal ve anayasal yapıyı incelemekte, bu incelemeyi yaparken de politik koşulları göz önünde tutmaktadır.

Bu çalışma ile amacımız Anayasal İktisat Teorisi’nin dayandığı ilkeleri ve önerilerini açıklamak ve sözü edilen teoriye ülkemizdeki bakış açısını değerlendirebilmektir. Anayasal İktisat Teorisi’nin, ülkemizde kabul gören bir yaklaşım olduğunu söylemek yanıltıcı olabilir. Bunun nedeni ülkemizdeki iktisatçı ve bürokratların konuya ilişkin önyargılarıdır. Ülkemizdeki iktisatçı ve bürokratların geleneksel iktisat teorileri ışığında yetişmiş olmaları, bu iktisat teorilerinin dışındaki alternatif teorileri değerlendirebilmelerini etkileyebilmiştir. Oysa farklı teorilerin incelenmesi ve bu teorilerden iktisat politikası çıkarımları yapılması ülkemizin ekonomik sorunlarının çözülebilmesi için önemlidir. Anayasal İktisat Teorisi’nin Türkiye’de, Prof. Dr. Coşkun Can Aktan ve arkadaşları dışında yeterince incelenmemiş olması bizi bu çalışmayı yapmaya yöneltmiştir.

Çalışma ile gerçekleştirmek istediğimiz, değişik bakış açılarının da dikkate alınmasını sağlamak ve Anayasal İktisat Teorisi açısından Türkiye ekonomisine bakabilmektir. Köklü değişikliklere gereksinimi olan mali sistemimiz için kısa vadeli politikalardan daha çok,

politik ortamı da dikkate alarak uzun vadeli çözüm önerileri getiren Anayasal İktisat Teorisi, bu yönüyle diğer teori ve düşünce okullarından farklı bir noktada durmaktadır.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Anayasal İktisat Teorisi'nin temel problem olarak gördüğü ekonomik yozlaşma ve siyasal yolsuzluk ile ilgili tanım ve açıklamalara, kavramsal çerçevenin oluşturulması için yer verilmiştir. İkinci bölümde Anayasal İktisat Teorisi tanıtılmış, temel varsayımları ortaya konulmuş ve Anayasal İktisat teorisyenlerinin ekonomik anayasa önerileri detaylı bir şekilde incelenmiştir. Üçüncü bölümde seçim ekonomisi uygulanmasının seçim öncesi ve seçim sonrası etkileri analiz edilmiş, seçim ekonomisi uygulanmasının sonuçları politika araçlarıyla birlikte değerlendirilmiştir. Dördüncü bölümde Türkiye'de politik yozlaşma olgusu ortaya konulmuş, devletin büyüme süreci ve bu büyümenin sonuçları irdelenmiştir. Ayrıca bu bölümde Türkiye'de ekonomik anayasa gereksinimi ve uygulanabilirliği hem hukuksal hem davranışsal olarak incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMEL PROBLEM

Ekonomideki temel problemin ne olduğu ile ilgili birçok görüş ileri sürmek mümkündür. Devletin aşırı borçlanması, sermaye piyasalarının güçsüzlüğü, doğal kaynakların tam kullanılmaması, yanlış büyüme ve kalkınma politikaları, enflasyon, ekonomik liberalizasyonun yetersizliği, nitelikli işgücünün yetersiz olması, eğitim sistemindeki sorunlar, yanlış kur politikaları, özel sektörün güçsüzlüğü, ekonominin üretim kapasitesinin azlığı gibi pek çok faktörün biri veya bir kaçı, ülke ekonomisinin temel sorunu olarak gösterilebilir ve diğer olumsuzluklar da bunların doğrudan veya dolaylı sonuçları olarak kabul edilebilir.

Ekonomide istikrarsızlıkların baş göstermesine neden olarak popülist ekonomi politikalarını ve parasal-mali disiplinin olmayışını esas alan ve temel ekonomik sorunları bu doğrultuda açıklamaya ve çözmeye çalışan iktisadi yaklaşımlardan Anayasal İktisat açısından ekonomik olaylara bakıldığında, ülke ekonomisinin temel problemlerinin yukarıda sayılanlardan hiçbiri olmadığı ve bunların sadece ana nedenlerin doğrudan veya dolaylı sonuçları olduğu söylenebilir. Anayasal İktisat yaklaşımı, temel problem olarak ekonomik yozlaşma ve siyasal yolsuzlukları esas almaktadır.

Temel ekonomik problemler; siyasi iktidarların istedikleri gibi ekonomi politikaları üretmeleri, kamusal kaynakları kullanmaları, kamu personeli alımında popülist uygulamalarda bulunmaları, devletin ve bürokrasinin sürekli büyümesi, mevcut siyasal ve kurumsal düzenlemelerin ekonominin yozlaşmasının önüne geçememesidir. Anayasal İktisat'a göre ekonomik yozlaşma ve siyasal yolsuzlukların çözümü, siyasi iktidarların yetkilerini ekonomik anayasalar aracılığıyla sınırlamaktır.

Ekonomik çıkarını korumak isteyen seçmen, bu amacının ancak politikacılar aracılığıyla gerçekleşebileceğinin bilincindedir. Dolayısıyla bir çeşit alışveriş yapılmaktadır. Kişisel çıkar ve oy alışverişi söz konusu olacağından seçmen, kendi çıkarlarını sağlayacak olanlara oy vermeyi, politikacı da amacına ulaşabilmek için seçmenlerin çıkarlarına uygun davranmayı tercih eder. Bu süreç sadece demokrasiyi yozlaştırmakla kalmamakta, aynı zamanda ekonomideki sorunlara da kaynaklık etmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, ortaya çıkan ekonomik darboğazların nedeni olarak, demokrasideki yozlaşma ve siyasal yolsuzluklar önem taşımaktadır.

Çoğulcu demokrasiyi özgür toplumun korunması için yeterli sayan görüşü, “çağımızın trajik hatası” (Hayek 1979, 3), “çağımızın aptallığı” (Gwartney; Wagner 1988, 26) olarak nitelendiren düşünürler de vardır (Savaş 1997, 6). Bu görüşlerin temelinde politikanın, seçmenle politikacı arasında “ver oyunu al istediğini” şeklinde bir oyuna dönüşmüş olması yatmaktadır.

Siyasal yolsuzluk sadece bireyleri değil, ekonominin her kesimini etkilemektedir. Partizanca tutum ve davranışlarda bu etki daha fazla görülmektedir. İktidar partisinin hemen hemen bütün bürokrasiyi değiştirip kendi yandaşlarını ataması, ekonomik yozlaşmaya yol açan bir siyasal yolsuzluk olarak değerlendirilir. Bununla birlikte siyasi iktidarların baskı grupları ve bazı iş çevrelerine hizmet eder hale gelmesi ve bunlara rant sağlaması, yelpazeyi daha da genişletmektedir. Benzer şekilde, kamu yararının ve ekonomik gereklerin göz ardı edilmesiyle oy çoklaması amacıyla kamu yatırımlarının yapılması da bir siyasal yolsuzluktur. Seçimlerden galip gelmek için yapılan bu tür yatırımlar, ekonomide kaynak verimliliğini bozmakta, ortalama verimliliği ve kamu yararını azaltmakta ve ekonomik yozlaşmaya neden olmaktadır. Bu tür yatırımların halktan alınan vergilerle ya da borçlanma yoluyla yapılması, maliyetinin halka ve gelecek nesillere yüklenilmesi anlamını taşıyacağından, aynı zamanda sosyal refahın düşmesine de neden olacaktır. Siyasal yozlaşmanın bir diğer şekli de, teşvikler ve destekleme alımlarında kendisini göstermektedir. Bazı tarımsal ürünlere oy potansiyelini arttırmak amacıyla destekleme yapıp yüksek taban fiyatı verilmesi, piyasa rekabetinin bozulmasına neden olmaktadır. Ayrıca piyasa fiyatının üzerinde alınan bu ürünlerin, iç piyasa fiyatının da

altında ihraç edilmesi ya da depolarda çürümeye bırakılması, kamu zararına yol açmaktadır. Bu, iktidarın politizasyonu ve kamu kaynaklarının ekonomik gerçekler göz ardı edilerek politik amaçlarla kullanılmasından kaynaklanmaktadır (Ackerman 1999, 419; Rowley 1997, 6; Medema 2004, 4).

Çıkar gruplarının üretime hiçbir katkıda bulunmadan devletten ekonomik çıkar elde etmeleri, siyasi iktidarların bunu bir siyasi rant olarak kullanmalarına neden olmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, devletin ekonomideki rolü ile orantılı olarak iktidarların artan yozlaştırıcı tutumları, ekonomik yozlaşmaya güç kazandırmaktadır. Siyasilerin teşvik kollama gayretlerini desteklemesi, bazı kişi ve kurumları siyasi iktidarlar ile gizli ilişkiler kurmaya yöneltmektedir (Godwin; Lopez; Seldon 2006, 41).

İktidarların devlet imkânlarını kendi politik çıkarları doğrultusunda kullanma olanağına sahip olmaları, siyasi iktidar mücadelesini normal demokratik sistemde görülmeyen boyutlarda sertleştirmekte ve yozlaştırmaktadır (Türkkan 1996, 197). Siyasi ve ekonomik sistem içerisinde ortaya çıkan yozlaşmalar bazen o kadar güçlenmektedir ki, kalkınma planları ve ekonomik politikaların uygulanması bile rafa kaldırılabilmektedir. Bu nedenle, ekonomideki sorunlar ne kadar iyi tespit edilmiş olursa olsun, bunların ortadan kaldırılması ve ekonominin tekrar istikrar kazanması için en uygun politikalar seçilmiş de olsa bunlar uygulanmayabilmektedir. Temel problemlerin çözümü için, uygulanan para ve maliye politikalarını etkisiz kılan etmenleri ortadan kaldırmak gereklidir. Bunların başında da ekonomik yozlaşma ve siyasal yollarla yapılan yolsuzluklar gelmektedir (Whaples 2005, 4; Zafirovski 1999, 7; Gersbach 2000, 26).

Siyasal yolsuzluk olgusu, sosyal refahın gerçekleşmesinde kaynakların yanlış yönlendirilmesi şeklinde tanımlanabilir. Bu olgu, devletten rant kovalayan kesimin hazırladığı lisans ve tarife düzenlemeleri ile rüşvet ve komisyon gibi çeşitli yollarla, politikacılar tarafından beslenmektedir. Fiyat yapısını bozup refah azalışlarına yol aşan bu tür politikalar, yolsuzluğun bir sonucu olarak kabul edilebilir. Ayrıca siyasal yolsuzlukların diğer bir sonucu olarak kamu harcamalarındaki artışın devam etmesi, vergi yükü artışlarına da neden olmaktadır. Devletin doğrudan ya da dolaylı olarak ekonomide enflasyon, ekonomik istikrarsızlık gibi sorunlara neden olabilen harcama arttırıcı politikaları; para arzı

ve iç ve dış borç artışlarını birlikte getirirken, politik yollardan sağlanan istisna ve muafiyetler ve yatırım indirimleri gibi vergi teşvikleri, vergi gelirlerinde de önemli azalışlara yol açar. Benzeri uygulamalar sonucunda oluşan ekonomik sorunlar, birbiriyle etkileşim içerisinde kronikleşmektedir. Bu tür uygulamalar aynı zamanda ekonomide belirsizliklere neden olmakta, piyasadaki beklentileri olumsuz bir şekilde etkilemekte, iç ve dış sermaye akımlarının yanı sıra yatırım kararlarının da yanlış yönlendirilmesine yol açmaktadır.

Günümüzde görev ve fonksiyonları itibariyle devlet, zapt edilemeyecek bir dev haline gelmiştir ve sürekli büyümeye devam etmektedir. Devletin sürekli büyümesinin sosyal maliyeti, ekonomik ve politik yozlaşmaların ortaya çıkması ve yaygınlaşması şeklinde kendisini göstermektedir. Sınırsız devlet ya da büyük devlet, ekonomilerin yozlaşmasına yol açan etkenlerin başında gelmektedir. Bugünkü demokrasiler, çeşitli çıkar grupları arasında yapılan ulusal kaynakları yağmalama kavgasından ibarettir. Bu kavga öylesine bencil ve öylesine dar görüşlüdür ki, kavga sonunda ekonomik büyüme tamamen durma noktasına gelse ve toplumun bütün kesimleri fakirleşmeyle karşı karşıya kalsa dahi devam eder (Savaş 1997, 15).

1.1. EKONOMİK YOZLAŞMA

1.1.1. Ekonominin Politize Olması, Mali ve Parasal Disiplinsizlik

Siyasilerin yeniden seçilebilmeyi garantilemek ve oylarını çoğaltmak için, kamu harcamalarını arttırmak ve vergi oranlarını indirmek ya da vergi oranlarını kamu harcamalarındaki artıştan daha az bir oranda arttırmak eğilimi içinde olmaları, Anayasal İktisat teorisyenlerine göre ekonomik sorunların ve ekonomik yapıdaki yozlaşmaların temelini oluşturmaktadır. Artan kamu harcamalarının, emisyon ve borçlanma ile karşılanması, kronik bütçe açıkları ve kronik enflasyonun başlıca kaynağı olmaktadır. Ekonomik sorunlar sadece bütçe açıkları ve enflasyonla sınırlı değildir, ama hemen hemen tüm ekonomik sorunları beslemektedir. Örneğin enflasyonla mücadele ya da bütçe açıklarının kapatılması için seçimin kazanılmasının hemen ardından vergi oranlarını arttırmak veya devlet tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına zam yapmak gibi

şekillerde ekonomiye müdahalede bulunulursa, bir yandan sürekli artan kamu harcamalarını finanse etmek için borçlanmaya gidilmesi, diğer yandan da kamu mal ve hizmetlerine zam yapılması gerekmektedir. “Politik konjonktür hareketleri (political business cycles)” olarak adlandırılan bu seçim ekonomisi stratejisi, uzun vadede toplam tasarruflar ve toplam yatırımlar üzerinde ve sonuçta da milli ekonomi üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

Devletin ekonomik görevlerini, koruyucu görevler ve üretici görevler olarak ikiye ayırmak mümkündür. Koruyucu görevler, devletin ekonomide güven ve asayiş sağlaması için gösterdiği çaba ve gayretleri kapsar. Bunların başında hırsızlık, soygun ve benzeri girişimleri önlemek için konulmuş hukuk kurallarının devlet gücü ile yürütülmesi gelir. Devletin üretici görevi ise, fertlerin piyasa aracılığı ile gerçekleştiremedikleri veya etkin bir biçimde gerçekleştiremedikleri işleri kapsar (Buchanan 1975, 68).

Çağdaş demokrasilerde devlet müdahalesi yaygınlaşmakta, ekonomik sorunların çözümleri siyasi kararlara bırakılmaktadır. Devletin ekonomik yaşama müdahalesi arttıkça, iş çevreleri de siyasi iktidarlara daha sıkı ilişkiler kurmaya başlamakta ve devletin başka alanlarda ekonomideki ağırlığının artmasını sağlamaktadırlar. Özel sektör devletten yeni düzenlemeler istedikçe, devletin ekonomiye müdahalesi de artmaktadır. Siyasi pazarlıkların artması da ekonomiyi politize etmektedir. Ekonominin bu şekilde politize edilmesi, iki ayrı sosyal koordinasyon mekanizması olan piyasa ile devleti iç içe sokmakta, devletin ulusal ekonomideki önemi artmakta, piyasa güçlerinin fonksiyonu ise tam tersine zayıflamaktadır.

Bir diğer etken olarak saydığımız mali disiplinsizlik, kamu ekonomisinin görev ve işlevlerinin giderek artmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bütün ekonomik sorunların nedenleri ve sonuçları araştırıldığında, asıl sorunun kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonlarının giderek artması olduğu görülür. Siyasi iktidarların kamu ekonomisinde sahip oldukları yetkileri keyfice kullanma eğiliminde olmaları, kronik ekonomik sorunların ortaya çıkmasının ana kaynağıdır. Kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonlarının genişlemesi, kamu harcamalarının sürekli artması anlamına gelmektedir. Artan kamu harcamaları da siyasi iktidarlara finansman sorunu ile karşı karşıya bırakmaktadır. Vergilerin arttırılması vatandaşlar tarafından tepki ile karşılanabileceğinden, oy kaybetmek istemeyen ve yeniden seçilebilme kaygısı güden siyasi iktidarlara, vergileri özellikle seçim

öncesinde arttırmamaya özen göstermektedirler. Kamu harcamalarının tamamen vergi geliri ile finanse edilememesi, bütçe gelirleri ve bütçe giderleri arasındaki dengesizlik sorununu yani bütçe açığını gündeme getirmektedir. Vergi yükünün giderek artmasının ekonomi üzerinde ciddi sorunları beraberinde getirmesi kaçınılmazdır. Vergi yükünün giderek artması; toplam tasarrufları, yatırımları ve emek arzını olumsuz bir şekilde etkileyebilmektedir. Bu da işsizliğin artması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın yavaşlaması ve üretkenliğin düşmesi anlamına gelir. Ayrıca vergilerin ağırlaşması, vergi kaçakçılığı sorununu da gündeme getirmektedir. Vergi kaçakçılığı, kayıt dışı ekonominin genişlemesi ve devletin vergi gelirlerinin azalması sonucunu doğurur (Aktan 1996, 25).

Eğer kamu harcamalarının artması nedeniyle ortaya çıkan finansman sorununu çözmek için borçlanmaya başvuruluyorsa, bu iki şekilde olabilir: İç borç veya dış borç. Devletin kamu harcamalarını iç borçlanmaya başvurarak finanse etmeye yönelmesi, kısa dönemde faiz oranlarını arttırır. Faiz oranlarının artması, üretim ekonomisinin daralması ve yatırımlara aktarılacak fonların milli gelire hiçbir katkısı olmayan rant ekonomisi içerisinde değerlendirilmesi sonucunu doğurur. Faiz fonlarının artması, girişimcilerin kredi kullanma maliyetlerini de önemli bir ölçüde arttırır. İç ve dış borçların artması, borç faizlerinin de borç yükünün de giderek artmasına neden olur. Dolayısıyla artan kamu harcamalarının finansmanı da giderek güçleşir ve bu nedenlerle ortaya çıkan ekonomik problemler de ekonomiyi sarsacak boyutlara ulaşır. Dış borçlanma yolunun seçilmesi ise, piyasada aşırı döviz talebi oluşmasına ve dolayısıyla yerli paranın yabancı para karşısında değer yitirmesine yol açar. Kuşkusuz bu durum, ithal girdi fiyatlarının artmasıyla enflasyonun hızlanması gibi sorunları beraberinde getirir.

Bütçe açıklarının finansmanı için bir diğer kaynak da emisyonudur. Devletin, Merkez Bankası kaynaklarına başvurarak karşılıksız kâğıt para basması ya da Merkez Bankası avanslarının kullanılması, daha sonra da bu borcun bir yasa çıkarılarak ortadan kaldırılması veya uzun vadeli borç haline dönüştürülmesi işlemleri de sonuç olarak enflasyona yol açmaktadır. Mali disiplinin olmadığı bir ülkede, bütçe açıklarının kapatılması ve artan kamu harcamalarının finansmanı pek çok ekonomik sorunu da körüklemektedir. Mali disiplinsizlik yanında değinilmesi gereken önemli bir konu da parasal disiplinsizliktir.

Parasal disiplinsizlik, para arzının hükümetlerce takdiri sonucunda ortaya çıkmaktadır. Parasal genişleme, parasal istikrarı bozmakta ve sonuçta enflasyon problemini gündeme getirmektedir.

1.1.2. Ekonomik Farklılaştırma ve Rant Kollama

Üretilen mal veya hizmetlerin maliyetini karşılayanlarla, o mal veya hizmetten faydalananlar genellikle aynı kimseler olmamaktadır. Bu duruma ekonomik farklılaştırma denilmektedir. Bunun en basit şekli, seçimleri kazanan çoğunluğun, seçimleri kaybeden azınlık aleyhine kendilerini zenginleştirmeye çalışmasıdır. Yani siyasi nüfuzu ve politik çevresi güçlü olanlar, kamu kaynaklarından ellerinden geldiğince istifade ettikleri halde politik güçten yoksun olan kesimler bundan mahrum bırakılmaktadır. Bireyler, destekledikleri partinin siyasi iktidarı ele geçirmesini, faturası azınlık gruplarına ödettirilecek politikalarla kendilerini zenginleştirme fırsatı olarak görmektedirler. Bugün ülkemizde toplam gelirin % 80’lik kısmının, nüfusun % 20’sinin elinde olmasının büyük nedenlerinden bir tanesi de mali ve ekonomik farklılaştırmalardır. Politik gücü veya siyasi nüfuzu olan iş çevreleri ve bazı çıkar grupları tarafından kamudan her türlü ihale, teşvik ve ekonomik düzenlemeler adı altında çıkar sağlanmaktadır. Siyasi iktidardan bu amaca hizmet edecek politikalar uygulamasını talep etmek, rasyonel bir davranış niteliği kazanmaktadır.

Çıkar kollama, bireylerin veya çıkar gruplarının, kişisel çıkar sağlamak amacıyla devletin uyguladığı politikaları değiştirmek için giriştikleri faaliyetlere denir (Tullock 1967, 227). Rant kollama faaliyetlerinin yaygınlaşması, şüphesiz ekonomide kaynakların israf edilmesine ve ekonomik yozlaşmaların artmasına neden olmaktadır. Rant kollama, ekonominin politize olmasıyla yakından ilişkilidir. Sınırlandırılmamış demokratik politik sürecin ve politik rekabetin uzantısı olarak beliren rant kollayıcılığı, devletin koruyucu ve kollayıcı konumundan çıkıp ekonomiye müdahalede bulunmasına da neden olmaktadır (Brady 2005, 478).

Kamusal tercih teorisi, devletin koruyucu devlet olarak kalmasını ve sadece bölünmez nitelikte olan kamusal mal ve hizmetlerin veya bireylerin piyasa aracılığıyla

gerçekleştiremedikleri mal ve hizmetlerin üretimi görevini üstlenmesi görüşünü benimsemiştir (Geoffrey; Buchanan 1981, 316).

Siyasi destek sağlama kaygısının öncelikli ya da aşırı bir rol oynaması, kamu kaynaklarının tahsisinde çeşitli şekiller alabilmektedir. Bireysel dikey ilişkiler içinde kamu kaynakları, siyasi destek ile mübadele edilebilmektedir. KİT’lerde tanındık kişilere iş bulmaktan iş takibine, ekonomik teşvik veya ucuz kredi kullanımında kolaylık sağlamaya ve hatta devlet hastanelerinde boş yatak bulmaya kadar geniş bir yelpaze içinde verilen “hizmetler”, böylesi saydam ve anonim olmayan mübadelelere örnek olarak gösterilebilir. Taban fiyatları, işçi-memur ücretleri ve tarımsal sübvansiyonlar ise büyük ölçüde daha evrensel niteliği olan daha geniş kitlelere hitap eden, sağlanan olanaklara ulaşmada bireylerin tekil özelliklerinin fazla rol oynamadığı araçlardır. Hükümetin taban fiyatlarını yüksek açıklamasında, büyük olasılıkla o yöredeki yerel parti örgütünün baskısı etkili olmaktadır. Fakat kullanılan araç, daha evrensel bir araçtır. Fabrika, yol, okul, sulama yatırımları gibi araçların da yöresel siyasi destek sağlamaya yönelik özellikleri bulunmaktadır.

Politikacıların ve çıkar gruplarının rant ve fayda ençoklama arayışları, kamusal alanın sınırlarının özel alan aleyhine genişlemesine, ekonominin ve piyasanın giderek politik tercih ve kararlara açık hale gelmesine, kısaca ekonominin giderek politize olmasına neden olmaktadır (Kök 1999, 150). Rant kollamanın da hırsızlığın da yaygınlaşması, ekonomide gelirin yeniden dağılımı ile ilgili faaliyetleri arttırmakta ve kaynakların üretim yerine bu gibi faaliyetlere kaymasına neden olmaktadır. Özetle, diğerleri gibi rant kollama da ekonomik yozlaşmanın oluşmasında ve siyasal yolsuzlukların artmasında aktif bir rol oynamaktadır.

1.1.3. Klasik Teorinin Etkisi

Klasik iktisadın başlıca önermesi, devletin ekonomiye hiçbir biçimde karışmaması halinde ekonomik dengelerin, piyasadaki rekabet ve kişilerin en yüksek tatmin peşinde koşması nedeniyle kendiliğinden oluşacağıdır.

18. yüzyıl sonları ve 19. yüzyılın ilk yarısı, önemli ekonomik ve politik değişimlere tanık olunan bir dönemdir. Önceleri yavaş seyreden teknik buluşların sanayiye uygulanması bu dönemde yoğunluk kazanmıştır. Bunun sonucu olarak, İngiltere'nin bu dönemi “Sanayi Devrimi” diye nitelendirilir. Ayrıca Fransız İhtilali, ortaçağda kalan kavramları silmiş, “bireycilik ve özgürlük” burjuvazinin sloganı olmuştur. Mülkiyetçi piyasa toplumu, ürünleri olduğu kadar insanın emeğini de bir meta haline getirmiştir. Diğer bir deyişle, taşınabilir servetin ve tüketici için imal edilen malların yanı sıra, toprak ve emeğin de satıldığı, insanların diğer insanlarla olan ilişkilerinde metalara sahiplikleriyle başarılarının belirlendiği bir toplum oluşmuştur.

Adam Smith'in 1776'da yayınladığı “Milletlerin Zenginliğinin Mahiyeti ve Sebepleri Üzerine Araştırmalar” adlı eseri, klasik liberal doktrinin temel taşlarından birisidir. Smith'in burada ileri sürdüğü görüşlerin esası “kişisel çıkar” a dayanır. Bütün iktisadi faaliyetlerin temeli, insanları en az çabayla en çok tatmini elde etmeye sevk eden prensiptir (Nadaroğlu 1985, 93).

Klasiklere göre, bireylerin en yüksek fayda ve kazanç peşinde koşması, toplumdaki doğal uyum yasası sayesinde, toplumsal fayda ve kazancın da en yüksek olmasını sağlamaktadır. Ekonomik davranışların itici gücü, kâr ve fayda şeklindeki bireysel çıkarlardır.

Karl Marx ise, devleti “bir sınıfın başka sınıfları baskı altında tutmasına yarayan bir araç” olarak ele almıştır. Marx'ın bu görüşü, 19. yüzyıldaki toplumsal ve ekonomik yapıyı yansıtmaları açısından önem taşımaktadır. Bireysel özgürlüklerin teminatı olması gereken devlet, insanlık tarihinin ilerleyen aşamalarında bireysel özgürlükleri kısıtlayan hatta ortadan kaldıran bir yapıya dönüşmüştür (Wallis; Dollery 1995, 37).

Bireyi merkeze alan felsefi düşünce sistemlerinin etkileri siyasete ve ekonomiye yansıdığı anda, herkesin kendi çıkarını en çoklamak için hareket ettiği bir anlayış ortaya çıkmıştır. Bu durumda da hem siyaset hem de ekonomi karşılıklı olarak bozulmaya ve yozlaşmaya başlamıştır.

1.1.4. Keynesyen Teorinin Etkisi

Keynesyen teori; devlet bütçesini, ekonomik hayatın düzenlenmesi amacıyla kullanılabilecek güçlü bir politik araç olarak görmekte ve ekonomik durumun gerekli kılması halinde açık bütçe politikasının yararlı olacağını savunmaktadır. Keynes'e göre tam istihdamın sağlanabilmesi için efektif talebin kamu harcamaları yoluyla devamlı olarak yeterli genişlikte tutulması gerekmektedir (Turanlı; İşgüden 1992, 89). Anayasal İktisat teorisyenlerine göre, devletin faaliyetlerinin genişlemesinde Keynesyen iktisadın çok önemli etkileri olmuştur. Keynesyenler, klasik iktisatçıların tarafsız devlet ve koruyucu devlet anlayışını şiddetle eleştirerek, devletin milli ekonomi içerisinde bazı amaçlara ulaşmak için aktif olarak piyasada rol almasını savunmuşlardır. Piyasada aktif olarak yer alan sınırsız yetkili devlet ise, politikacıların siyasal hedeflerine ulaşmada kullandıkları bir araç olmuştur. Keynesyenlerin müdahaleci devlet anlayışları, Anayasal İktisat teorisyenlerine göre; kamu sektörünün zaman içerisinde büyümesinde önemli bir rol oynamıştır. Seçmenleri ile "kişisel çıkar-oy" alışverişi yapan siyasi iktidarlar için, hiçbir teorisinin Keynesyen teori kadar yararlı olmayacağı görülmektedir. Buchanan (1987), vergilemeden harcama yapmak imkânını tanıyan bu açık finansman (deficit financing) politikasını şiddetle eleştirmektedir. Açık finansman eğilimi, Post Keynesyen dönemlerde önem kazanmıştır. Bu dönemde Keynesyen iktisat, politikacılara kendi özel çıkarları peşinde koşmaları için akademik-entellektüel bir temele dayanma imkânı sağlamıştır. Keynesyen iktisadın okullarda öğretilmesi, bütçe açığı oluşturulmasında adeta teşvik edici olmuştur. Bu politika, kamu borçlarının ve buna dayalı olarak da enflasyonun artması sonucunu doğurmuştur. Keynesyen iktisat, politikacılara vergilemeden harcama yapacakları ideal bir ortamda oyunlarını sürdürebilecekleri ortamı sağlamıştır (Buchanan 1987, 396).

Bütçe açıklarının gerisinde, seçmenlerle "kişisel çıkar-oy" alışverişi yapan siyasi iktidarın, kamu harcamalarını arttırmaya çok hevesli olmaları, fakat bunun yanı sıra vergilerin arttırılmasına gelindiğinde çıkar gruplarının baskısı ve kendilerinin popülist hesapları nedeniyle, vergilerin arttırılamaması gerçeği vardır. Öte yandan bütçe açıklarının bir sonucu olarak; iç ve dış borçlar, yükselen faiz oranları, ulusal paranın devalüe edilmesi, artan enflasyon oranı, kronikleşen dış ticaret açıkları ve benzeri pek çok ekonomik sorun ortaya çıkmakta, toplumda gelir dağılımı bozulmakta ve çoğunluğun hayat standardında

giderilmesi güç ve zaman alıcı bir kötüleşme gözlenmektedir (Savaş 1997, 28). Anayasal İktisat teorisyenlerine göre kamu sektörünün büyümesinden ve dolayısıyla ekonominin yozlaşmasından sadece politikacılar değil, aynı zamanda Keynesyen iktisatçılar da sorumludurlar. Yani Keynesyenlerin ekonomik istikrar ve hızlı kalkınma hamleleri yapmak için açık bütçe uygulamalarını uygun bir politika olarak ileri sürmeleri en çok politikacılara yaramıştır.

1.2. SİYASAL YOLSUZLUK

1.2.1. Çoğulculuk İlkesinin Yanlış Anlaşılması

Toplumu temsil eden tüm milletvekillerinin toplum adına verilen kararlarda etkili ve belirleyici olması olarak tanımlanabilecek çoğulculuk ilkesi, çağdaş demokrasilerin vazgeçilmez ilkelerinden biridir. Çoğulculuk ilkesinin yanlış anlaşılması ise, en çok oy alan siyasal partinin tüm toplum adına karar alması demek olan çoğunluk ilkesi yerine yanlış bir şekilde kullanılmasıdır. Oy çokluğunu demokrasi ile eş anlamlı saymak, çağdaş demokrasileri yozlaştıran pek çok nedenin ana kaynağıdır (Buchanan 1987, 59). Oy çokluğunun bu yanlış yorumu, beraberinde demokrasi ile bağdaşmayan başka yanlışları da getirmiştir. İster seçmen düzeyinde isterse yasama organı üyeleri düzeyinde olsun, bu şekilde oluşan çoğunlukların aslında toplumun çoğunluğunu temsil etmediği, geçici ve karşılıklı çıkarlara dayalı bir çoğunluk olduğu açıktır. Bu durum ise politik kararları toplumsal değil, kişisel veya grupsal çıkarları gerçekleştirmeye yöneltir (Savaş 1997, 12).

Karar mekanizması kamu ekonomisinde siyasi süreç ile işlemekte ve yöntem olarak oylamaya başvurmak gerekmektedir. Ancak oy birliğinin sağlanamadığı diğer tüm durumlarda pareto etkinliğe ulaşılamayacaktır, yani çoğunluğun dışında kalanların refah kaybı pahasına diğer seçmenler daha iyi bir duruma erişeceklerdir. Burada daha iyi durum, çoğunluğun tercihlerini yansıtan kamu mal ve hizmet bileşiminin ortaya konulmasıdır. Bir bakıma çoğunluğun azınlığı sömürmesi demek olan bu durum, pareto etkin olmayan bir sonuçtur (Serin 1998, 523). Diğer yandan genel ve eşit oy hakkının mevcut olduğu bir ülkede parlamento, oy çokluğu ilkesine göre karar alıyorsa, parlamentoda oluşan oy çokluğunun, milli iradeyi ne ölçüde yansıttığı da belirsizdir. Çünkü, genel ve eşit oy

sisteminde oluşan çoğunlukla parlamentodaki oylamalarda oluşan çoğunluk arasında doğal bir ilişki yoktur (Buchanan 1987, 59).

Çağdaş demokrasilerde basit çoğunluk ilkesi ile alınan kararlar, çoğunluğun azınlığı sömürmesine yol açmaktadır. Oylama mekanizmasındaki oy birliği ilkesinin gerçekleştirilememesi, politik sürecin diğer bir başarısızlığını yansıtmaktadır (Aktan 1997, 25).

1.2.2. Eş-Dost Görevlendirme ve Politik Yandaşlık

Devlet görevlerine atamada eş-dost görevlendirme (nepotizm), siyasi iktidarların o görevin gerektirdiği nitelikleri değil, siyasi iktidara yakınlığı ön plana almasıdır. O halde nepotizm, gerek siyasi iktidarların ve gerekse bürokratların kendilerine yakın olanları kamu hizmetlerinde göreve almada veya kamu hizmetlerinden yararlandırmada öncelikli olarak tercih etmeleri olarak ifade edilebilir. Ekonomiyi ister istemez yozlaştıran ve bir türlü engellenemeyen bu tür olaylar, özellikle azgelişmiş ülkelerde büyük bir siyasal ve ekonomik sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekip çalışması gibi görünüşte masum ve akılcı bir ilkeye dayanan eş-dost görevlendirme, yürütme ve yargı organlarına da sıçramakta, demokrasinin en önemli güvencelerinden biri olan kuvvetler ayrılığı ilkesini de zedelemektedir (Savaş 1997, 13).

Demokrasileri yozlaştıran etkenlerden bir diğeri de, politik yandaşlık olarak bilinen partizanlıktır. Siyasi partilerin iktidara geldikten sonra, kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlemler yaparak haksız yere menfaat sağlamalarına politik yandaşlık denir. Bürokrasinin üst düzeyinde politik yandaşlık, patronaj adını almaktadır. Aşırı politik yandaşlık ya da partizanlık, özellikle mahalli kamu hizmetleri yürüten hizmet birimlerinde çok yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Hükümet değişikliklerinde yaygın olarak bütün bakanlıklardaki genel müdürlerden daire başkanlarına kadar tüm üst düzey bürokratlar, müşavirlik gibi pasif görevlere atanarak değiştirilmeye çalışılmaktadır. Bu yaygın uygulama nedeniyle iktidar değişikliği olduğunda bir kısım kamu personeli, kendileri de siyasi torpillerle geldiklerinden dolayı görevden alınacaklarını tahmin etmektedirler. Nepotizm ve partizanlık gibi yozlaşmalar nedeniyle tüm üst düzey

kamu personeli yenilenince, müdürlük ve şeflikler de değiştirilir ve yerlerine kendi politik yandaşları görevlendirilir. Böylece tüm kamu personeli, baştan aşağıya kadar siyasi dalgalanmalardan etkilenmektedir. Politik yollarla gelen bürokratlar arkalarında bir siyasal güç hissettiklerinden dolayı hukuka pek önem vermemeye başlamakta ve bulundukları makamlardan almış oldukları yetkileri de kendilerini oraya getiren politik misyonlara hizmet etmek için kullanmaktadırlar. Böylesi bir sistemin etkin olduğu kurum ve kuruluşlarda, idarenin etkinliğinin az ve veriminin düşük olması kaçınılmazdır. Bunun yanı sıra bu durumun ekonomik ve sosyal sorunların devam etmesine ve güçlenmesine katkıda bulunduğu ve kamu yararını sağlamak yerine kamunun zarar etmesine neden olduğu bilinen bir gerçektir.

1.2.3. Parti Disiplini

Halkın egemenliğini gerçekleştirmek amacıyla parlamentoda yer alan milletvekilleri, eleştiriden ve bağımsız düşünceden yoksun bırakılmaktadır. Bunun en önemli nedeni, parti disiplini ve lider diktasıdır. Parti disiplini adı verilen bir sınırlama ile bütün partililer ve milletvekilleri, her türlü özgür düşünceden ve özeleştiriden uzaklaştırılmakta, tutucu ve kaderci birer robot haline dönüştürülmektedir. Bu noktada, iktidarda bulunan siyasi parti genel başkanları, devletin kasasında dağıtacak pek çok nimet olduğu için, son derece otoriter hatta totaliter bir statüye sahiptir (Savaş 1997, 12).

Kamu yararı doğrultusunda yasama ve yürütme organlarının asli işlevlerini yerine getirmeleri için millet iradesini temsil eden milletvekilleri, lider diktası diye adlandırılan parti genel başkanlarının tutumları nedeniyle pasifize edilmekte ve temel fonksiyonlarını yitirmektedirler. Çoğunluk hâkimiyetine dönüşen halk hâkimiyeti, yerini iktidar hâkimiyetine ve daha sonra da genel başkan hâkimiyetine bırakmakta, bu da siyasal yozlaşmalara neden olmaktadır.

1.2.4. Siyasal ve Mali Sorumluluk Ahlakının Bozulması

Mali disiplin, kamu maliyesinde gelirler ve giderler arasında bir dengenin olması anlamına gelmektedir ve mali sorumluluk ahlakının da bir gereğidir. Mali disiplin ve mali

sorumluluk ahlakı, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda bozulmaya başlamıştır. Mali disiplin ve mali sorumluluk ahlakının bozulmasında Keynesyen iktisadın ve açık finansman politikalarının büyük etkisi olmuştur (Aktan 1996, 27).

Hükümetlerin sorumsuzca ve keyfice kamu maliyesi araçlarını kullanması mutlaka önlenmeye çalışılmalıdır. Çünkü kamu maliyesi dengelerinin oluşturulması, ekonominin sağlıklı bir şekilde işlemesi açısından büyük bir öneme sahiptir. Çözüm olarak sorumluluk sahibi, ahlaki değer ve erdemlere sahip politikacıların seçilip iş başına getirilmesi önerilebilirse de seçilenlerin dürüst olup olmamasının durağan bir durum olmadığı da göz ardı edilmemelidir. İyi bir devlet yönetimi için kuşkusuz çok iyi yöneticilere ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak, bununla birlikte asıl önemli olan devlet yönetiminde oyunun kurallarının oluşturulmasıdır. Yapılması gereken, hükümetlerin harcama ve vergileme yetkilerinin sınırlandırılmasıdır. Bu konuda en etkin çözüm yolu, denk bütçe ilkesinin ve istisnalarının anayasada güvence altına alınmasıdır.

Ahlaki çöküntüler de demokratik yozlaşmaya neden olan faktörlerdendir. Siyasi iradelerin, seçimlerde galip gelebilme uğruna her şeyi göze aldığı, seçmenlerin de seçmenlik hakkını siyasi iktidarlar aracılığıyla elde edeceği ekonomik menfaatler için kullandığı bir ortamda, ahlaki değer yargılarının zayıfladığı, ahlaki davranış ve tutumların akılcı olmayan davranışlar olarak kabul edildiği gözlenmektedir (Brams 2006, 249).

Liberal toplumların ilk dönemlerinde; bireyin kendi ailesinin geçimini sağlarken göz önünde tuttuğu çok çalışıp çok kazanmak, tasarruf edip para biriktirmek, borçlanmamak ve faizden kaçınmak, başkalarının malına ve mülküne saygılı davranmak gibi temel ilkeler; politik yaşamda seçmen, politikacı ve bürokrat olarak görev aldıklarında da fertleri bağlayan ilkeler halindeydi. Ancak politikacıların ve seçmenlerin, devlet hazinesinin kişisel çıkarlar için kullanılabileceğini keşfetmelerinden sonra, ferdin kendi yaşamına yön verirken göz önünde tuttuğu kurallar başka, toplum adına hizmet yaparken göz önünde tuttuğu kurallar başka olmuştur. Günümüzde ise açık finansman ve ulusun geleceğini ipotek altına almak, artık ahlak dışı bir davranış sayılmamaktadır (Buchanan 1986, 192).

Ceza hukukunun temel ilkelerinden biri olan suç ve cezanın orantılı olması ilkesi, demokrasilerde devlet hazinesini yağmalayan ve geride bir sürü ekonomik ve sosyal problem bırakan politikacı yönünden bir anlam taşımamaktadır (Savaş 1997, 38). Hırsızlık, rüşvet ve yetkisini kötüye kullanmak gibi bir suç oluşturmadığı sürece, bütün yapılanlar bir hükümet politikasının gereği olarak kabul edilir ve ulusal kaynakları yok eden, ekonomik dengeleri bozan, üstelik gelecek nesillerin refahını da ipotek altına alan bir hükümet sadece seçimleri kaybetmekle cezalandırılmış olur.

1.2.5. Baskı Grupları ve Oy Ticareti

Baskı gruplarını, ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasal otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlenmiş gruplar olarak tanımlamak mümkündür (Kapani 1998, 193).

Oy ticareti anlamına gelen logrolling mekanizması da, seçim sonrası seçmen tercihlerinin optimumdan uzaklaşmasına neden olur. Logrolling ile siyasal partiler arasında topluma arz edilecek mal ve hizmetler listesi üzerinde bir tür alışveriş yapılır. Seçimden sonra bir milletvekilinin kendi partisinden ayrılarak diğer bir partiye geçmesi olayı da logrolling mekanizması içerisinde değerlendirilebilir (Aktan 1997, 24). Çıkar grupları da seçim öncesi siyasi partilerle “kişisel çıkar-oy” alışverişine girerler. Günümüzde siyasi partilerle çıkar grupları arasındaki ilişkiler, siyasetin ve devlet yönetiminin gündemini belirleyecek boyutlara ulaşmaktadır. Bu nedenle çağdaş demokrasiyi "baskı grupları demokrasisi" diye niteleyen düşünürler de vardır (Lowi 1979, 50).

Çıkar grupları ile politikacılar arasındaki bu ilişki, bütün toplum tarafından bilinir. Buna rağmen yine de devam etmesinin çeşitli nedenleri vardır. Toplum, çıkar gruplarına sağlanan çıkarların niteliği ve boyutu hakkında yeterli bilgiye sahip değildir. Örneğin, ihracatı teşvik politikasının gerçekten ihracatı teşvik edip etmediğini, ödenen teşvik primlerinin kimlerin cebinden çıkıp kimlerin cebine girdiğini toplum çoğu defa bilmez.

Siyasi partilerin seçim kampanyalarında çıkar ve baskı grupları, finansal destek sağlamaya çalışırlar. Destekledikleri partinin veya milletvekilinin seçimi kazanmasıyla iktidar

üzerinde etkili olmaya çalışıp ekonomik rantlar elde etmeye, milletvekillerinin kendi çıkarlarına hizmet etmelerini sağlayacak girişimlerde bulunmaya çalışırlar. Çünkü milletvekilleri, diğer siyasi birimleri de kolayca etkileyebilmektedir. Baskı grupları, politikada büyük bir güce ve etki alanına sahiptirler. Bu görüşte olanlar, baskı grupları için “görünmez hükümet”, “üçüncü meclis”, “anonim imparatorluk” gibi adlandırmalar yapmaktadırlar. Eleştiriler, genellikle baskı gruplarının kendi dar ve özel çıkarları peşinde koştukları ve bunların da çoğu zaman toplumun yararı ile bağdaşmadığı noktasında toplanır. Öte yandan bu gruplar, siyasal partiler gibi seçmen kitlesi karşısında sorumlu değildir. Bu nedenle de tutum ve davranışları hakkında hesap vermek zorunda kalmazlar. Böyle olunca da, sorumsuz bazı grupların siyasal kararların alınışında etki sahibi olmaları gibi demokratik yönetim bakımından normal ve sağlıklı sayılamayacak bir durum ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, baskı gruplarının perde arkasında bir takım gizli kapaklı, karmaşık işler çevirdikleri kanısı da oldukça yaygındır (Kapani 1998, 209).

Türkiye’de de baskı gruplarının politikacılar ve ekonomik kararlar üzerindeki etkisi artmıştır. Siyasi iktidarlar, bir konuda bir karar almak durumunda olduklarında çıkar ve baskı gruplarının menfaatlerinin zarar görmemesine dikkat ederler. Siyasi parti açısından, kendilerini seçimlerde ekonomik olarak destekleyenlerin ve oy karşılığında bir şeyler bekleyenlerin isteklerini yerine getirme zorunluluğu söz konusudur. Milletvekilleri açısından da durum pek farklı değildir. Sermaye gruplarının partilere yüksek miktarlarda bağış adı altında paralar vererek, kendi çıkarlarını kollayacak olan milletvekillerini parti listelerinde ön sıralarda yazdırmak şeklinde bir eğilimi vardır. Bu nedenle de sermaye gruplarının parlamentodaki etkinlikleri ve alınan ekonomik kararlar üzerindeki belirleyicilikleri, Türkiye’deki çıkar ve baskı gruplarının ekonomik yozlaşmalara yol açtığına bir göstergesi sayılmalıdır.

1.2.6. Artan Bürokrasi

Bürokratlara kişisel çıkar motifi uygulandığında, bürokrasinin temel amacının kendilerine tahsis edilen bütçeyi büyütme olduğu anlaşılır (Savaş 1997, 20). Daha geniş bütçe, bürokratik kadroyu sayıca arttırabileceği gibi, yönetici kadronun siyasal gücünü, itibarını, ücretini ve diğer yan gelirlerini de arttıracaktır. Bunlara ek olarak bürokratlar, bu

gelişmeden daha bol terfi imkânları ve daha konforlu çalışma ortamı elde etme gibi ek faydalar sağlarlar (Savaş 1997, 20). Bütün bunlar, sadece bürokratların kişisel çıkar motifi ile davranmalarından kaynaklanmaz. Bürokratlar, geniş büro ve personel olanaklarıyla topluma daha iyi hizmet edeceklerini düşünürler. Bürokrasiden yararlananlar da bu düşünceleri desteklemektedirler. Bürokrasinin artmasıyla beraber kamu hizmetlerinde etkinlik azalmakta, kamu kurum ve kuruluşları daha da hantallaşmakta, bütçenin yükü daha da artmakta ve ekonomik yozlaşma artmaktadır. Bürokrasi ne kadar büyürse, o kadar çok büyüme eğilimi gösterir ve bu büyümenin önünü kesmek de o denli zorlaşır.

Merkeziyetçilik arttıkça, üst düzey bürokratların atanmasında politikacıların etkisi artar. Daha önce kariyer makamı olan pek çok pozisyon, siyasi makam kapsamına alınır. Bunun sonucunda da kamu yöneticilerinin siyasi ölçütlere göre değil, yetenek ve liyakate göre atanmasını öngören “yansız ehliyet” ilkesinden sapılır ki, bu da yönetimin hizmet sunma kapasitesini azaltır (Tutum 1994, 30). Devlet politikasının icracıları bürokratlardır. Modern devletlerin çok yönlü olması ve yasama organlarının bütün siyasal kararları alabilmesinin fiziki olarak imkânsızlığı, bürokrasiye geniş bir karar alma yetkisinin verilmesine neden olmuştur. Bu da bürokrasinin, yasama faaliyetinde bulunan kesimleri kendi özel çıkarı doğrultusunda hâsılalar elde etmek ve korumak amacıyla manipüle etmesinin yolunu açmıştır. Bu itibarla bürokrasi, diğer taraflar karşısında ayrı bir taraf olarak oynamakta ve genellikle bütçenin makul etkin sınırlarının taşmasına neden olmaktadır (Buchanan 1984, 29).

1.2.7. Yeraltı Hükümeti

Gerek kaynaklarının gerekse harcama alanlarının yasalarla düzenlenmiş ilkelere bağlı olmadan belirlenebilmesi, bütçe dışı fonların temel özelliğini oluşturur. Fonların, hem sayıca hem de miktar olarak artması ve geleneksel kontrol mekanizmasının dışına kaydırılması; siyasi iktidarların, parlamentonun, dolayısıyla seçmenin bilgisi, onayı ve daha da önemlisi kontrolü dışında faaliyetlerde bulunduğunu düşündürmektedir. Bütçe dışı kamu sektörünü yeraltı kamu sektörü (underground public sector) ya da yeraltı devleti (underground government) olarak adlandırmak mümkündür (Savaş 1997, 26). Çünkü, her türlü denetimden uzak bu gibi fonlarla, siyasi iktidarın genel bütçede öngörülme-ye- ne gibi

faaliyetleri finanse edeceği ve bu fonları hangi amaçlarla kullanacağı önceden bilinmemekle birlikte siyasi iktidarların bu gibi fonları kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaları, siyasal yolsuzlukları arttırmaktadır. İktidarların yolsuzluk yaptığının ve kamu kaynaklarının bazı gruplar tarafından yağmalandığının vatandaşlar tarafından anlaşılması, iktidarlara olan güveni kökünden sarsmaktadır.

1.2.8. Seçmenlerin İlgisizliği, Politik Unutkanlık ve Miyopluk

Seçmenler kamusal mal ve hizmetlerde tercihte bulundukları zaman, yeterli bilgiye çoğu kez sahip olamamaktadırlar. Bu bilgisizlik, toplumdaki bireylerin eğitim ve kültür düzeylerinin eşit olmamasından da kaynaklanmaktadır. Ayrıca, kitle iletişim araçlarının bireylere yeterince ulaştırılamaması ve etkin kullanılmaması da bu bilgisizliği daha da arttırmaktadır. Buna ek olarak, politik reklamlar ile radyo ve televizyon kurumlarının siyasal iktidarların baskı ve etkisi altında bulunması da seçmenlerin gerçek ve güvenilir bilgiye ulaşmasında bir engel teşkil etmektedir.

Bireyler bir mal veya hizmeti satın almak istedikleri zaman, derinlemesine araştırma yapmak ihtiyacı hissederler. Fakat kamusal mal ve hizmetlere olan tercihleri ve talepleri ile, kamusal mal ve hizmetlerin arzı arasında yakın bir ilişki mevcut olmadığından dolayı bireyler, çoğunlukla kendi tercihlerinin kamusal mal ve hizmet arzında pek etkin olmadığı gibi düşüncelere kapılmaktadırlar. Rasyonel olduğu varsayılan seçmen, kendisine kamusal mal ve hizmet arzını sağlayacak olan siyasal partiler konusunda bilgi toplamaya ve bunları ayrıntılı olarak analiz etmeye, maliyetinin yüksek olması ve olayların çok karmaşık görünmesinden dolayı yanaşmamaktadır. Ayrıca gelir seviyesi düşük olan seçmen grupları da öncelikle günlük ihtiyaçlarını karşılamakla uğraştıklarından, güncel olaylar ve siyasi konular pek ilgilerini çekmemektedir. Tüm bunlar, seçmeni gelişigüzel oylamada bulunmaya sevk etmektedir. Kısacası seçmen, ihmalci ve ilgisiz davranmakla kamu ekonomisinde optimum karar alınmasına engel olmaktadır.

Ülke ekonomisine faydalı olacak uzun dönemli politikalara rağbet edilmemesine “politik miyopluk (political myopia)” adı verilmektedir. Enflasyon, artan iç ve dış borçlar, kamu

kesiminin payının giderek artması ve verimlilikteki düşüş, izlenen yanlış politikalardan çok miyopluk etkisinden (shortsightedness effect) kaynaklanmaktadır (Serin 1998, 522).

Ekonomideki yozlaşmalara kaynaklık eden faktörlerden ikisi de unutkanlık ve miyopluk olarak isimlendirilir. Seçmenin, genellikle seçim dönemlerinde elde ettiği iyileşmeye göre hareket edip geçmişini unutmaması, unutkanlık özelliği ile açıklanabilir. Seçmenler, uzun dönemde refahlarını azaltma pahasına olsa bile, kısa dönemde kendilerine fayda sağlayacak politikaları desteklerler. Anlık iyileşmelerle yetinip gelecekte ne olabileceği üzerinde yorum yapmamaları ise miyopluktur. Seçmenlerde olduğu gibi politikacılarda da kısa vadeli düşünme alışkanlığı mevcuttur ki literatürde buna da “politik miyopluk” denir. Seçmen, çoğu defa seçim öncesi elde ettiği verilere dayanarak oy kullanır. Politikacı ise gelecek seçimleri tekrar kazanmak için elinden gelen tüm imkânları kullanmaya çalışır ve seçim sonrasını pek fazla düşünmez. Dolayısıyla seçmenlerin yanı sıra politikacıların da uzun dönemli olarak düşünemedikleri yani politik olarak miyop oldukları söylenebilir.

Vergi dışı gelir kaynakları ile kamu harcamalarının finanse edilmesi, politik miyopluga örnek olarak gösterilebilir. Artan kamusal harcamaların vergi gelirleri ile değil, emisyon ve borçlanma gibi vergi dışı ve aynı zamanda ekonomiyi ciddi sorunlar içerisine sürükleyebilen gelirler ile finanse edilmesi, kısa dönemde üretim ve istihdam üzerinde olumlu etkiler gösterirken; uzun dönemde enflasyon, vergi yükünün artması ve verimliliğin düşmesi gibi sonuçlar doğurmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

ANAYASAL İKTİSAT

Anayasal İktisat Teorisi'nin temelini oluşturan Kamu Tercihi Teorisi, politika biliminin ekonomik analizi olarak tanımlanabilir. Bu teorinin gelişiminde önemli rol oynayan James M. Buchanan, Kamu Tercihi Teorisi'ni şu şekilde tanımlamaktadır: “*Kamu Tercihi Teorisi, esas olarak ekonomi teorisinde oldukça ayrıntılı analizler için geliştirilmiş araç ve metotları almakta ve bunları politik sürece ve kamu sektörüne uygulamaktadır. Kamu Tercihi, politik karar alma sürecinde rol oynayan aktörlerin; örneğin seçmenlerin, politikacıların ve bürokratların davranışlarını gözlemlediğimiz veya gözlemleyeceğimiz sonuçların bileşimi ile ilişkilendirmeye çalışmaktadır.*” (Aktan 2000, 38)

Kamu Tercihi Teorisi'nin teorik temelleri 18. yüzyılın başlarına kadar uzanmaktadır. Condorcet, Borda, Laplace ve Lewis Carroll gibi matematikçiler politik karar alma sürecinde oylama mekanizmasının matematiksel analiziyle ilgilendiler. Daha sonra Kenneth Arrow'un “Sosyal Seçim ve Bireysel Değerler” (1951), Duncan Black'in “Komiteler ve Seçimler Teorisi” (1958), Anthony Downs'un “Demokrasinin Ekonomi Teorisi” (1957) ve Mancur Olson'un “Kolektif Faaliyetlerin Mantığı” (1965) adlı eserleri teorik temellerin oluşması anlamında önemlidir. Bunların dışında Kamu Tercihi alanında en önemli eser, James M. Buchanan ve Gordon Tullock tarafından 1962 yılında yazılan “Oybirliğinin Hesabı”dır (Aktan; Dileyici 2002, 3-4).

Kamu Tercihi Teorisi, ekonominin politik sürece uygulanması olarak tanımlanabilir. Burada ekonomik metotlar, politika biliminin analizinde kullanılmaktadır. Kamu Tercihi Teorisi'nin analizleri normatif olmaktan çok pozitiftir. Bu nedenle politikacı, bürokrat veya

seçmenlere neyi kabul edip neyi kabul etmemeleri gerektiğine dair önerilerde bulunmaz (Buchanan 1984, 441). Kamu Tercihi yaklaşımı bir metot ve araçlar yığını değildir. Kamu Tercihi yaklaşımı, iktisatçıların politik ve kolektif karar alma sürecini incelerken kullandıkları araç ve yöntemlerin genişletilmesiyle ortaya çıkan bir yaklaşım olup, politik bir bakış açısını içerir (Odabaş 2001, 107).

Kamu Tercihi Teorisi, devletin ekonomiye müdahale etmesini öngören refah iktisadının savunduğu “piyasanın başarısızlığı” ilkesine karşılık “kamu ekonomisinin başarısızlığı” ilkesinden hareket etmektedir. Kamu Tercihi 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 Teorisi’ni geliştirmişlerdir. Anayasal İktisat ABD’de doğmuş ve gelişmiş olmasına rağmen son 20-25 yıl içinde Amerika ve Avrupa’da önem kazanmış yeni bir iktisadi düşüncedir.

Anayasal İktisat Teorisi, Kamu Tercihi Teorisi ile aynı varsayımları kullanmaktadır ve temelini Kamu Tercihi Teorisi oluşturmaktadır. Kamu Tercihi Teorisi daha çok sorunların tespitini yaparken, Anayasal İktisat ise normatif ve pozitif öneriler getirmektedir. Devletin, bireylerin can ve mal güvenliğini korumasına karşılık onun hak ve özgürlüklerine ne tür sınırlamalar getirebileceği ve bu sınırlamaların neler olması gerektiği konusu tartışılmaktadır (Eker 1992, 43).

Anayasal İktisatı, James M. Buchanan şu şekilde tanımlamaktadır: “*Anayasal İktisat, ekonomik ve politik birimlerin tercihlerini ve faaliyetlerini sınırlayan alternatif yasal, kurumsal ve anayasal kurallar bütünüünün işleyiş özelliklerini açıklamaya çalışır*” (Aktan 2002, 16). Anayasal İktisat, ekonomik ve politik birimlerin içinde faaliyet gösterdikleri hukuksal, kurumsal ve anayasal yapının ekonomik niteliklerini belirlemek amacıyla. Yani Anayasal İktisat, ekonomik ve politik süreçteki oyunun kuralları ile ilgilidir (Savaş 1997, 55-56).

2.1. ANAYASAL İKTİSADIN TEMEL VARSAYIMLARI

Kamu Tercihi Teorisi, piyasa dışı kararları ekonomik açıdan inceleyerek ekonominin politika bilimiyle ele alınmasını amaç edinir ve ekonomi teorisinin araç ve metotlarını politik sürece uygular. Yani politikanın ekonomik analizidir. Refah iktisatçıları devlete

normatif açıdan yaklaşırken, Kamu Tercihi teorisyenleri devleti pozitif açıdan değerlendirmeye çalışmaktadırlar. Böylece, toplumların almak zorunda olduğu özel ve kamusal kararlar daha anlamlı bir şekilde tartışılacak ve daha gerçekçi alternatif modeller ortaya çıkartılabilecektir. Buchanan'a göre hayali modeller ile devletin nasıl işlediğini araştırmaktansa, gerçekte nasıl bir görüntü verdiğini anlamaya çalışmak Kamu Tercihi Teorisi'nin temelini oluşturmaktadır (Odabaş 2001, 110). Anayasal İktisat ise kendine daha dar bir inceleme alanı seçmiş ve politik davranışları sınırlayan anayasal kuralların nasıl olması gerektiği konusunda yoğunlaşmıştır. Aralarındaki bu sıkı ilişki nedeniyle hem Kamu Tercihi Teorisi'nin hem de Anayasal İktisat Teorisi'nin temelleri üç önemli varsayımdan oluşmaktadır (Savaş 1997, 60):

- Metodolojik Bireyselcilik İlkesi
- Bireysel Rasyonellik ve Ekonomik İnsan
- Politik Mübadele İlkesi

2.1.1. Metodolojik Bireyselcilik İlkesi

Anayasal İktisat'ta bireyselcilik, bir analiz yöntemi anlamında kullanıldığı zaman buna "metodolojik bireyselcilik" adı verilir (Savaş 1997, 61). Piyasada oluşan kararların tek sahibi olarak bireylerin gösterilmesi, kurumsal yapının dikkate alınmaması ve piyasada bireyin her zaman fayda ençoklamasına ulaştığının varsayılması gibi iki önemli eksikliğe rağmen, politikaya da uygulanabilir. Yani bireyin seçim ile ilgili davranışı, değişik seçim ortamlarına uygulanabilir. Ortaya çıkacak farklar, bireyin seçim davranışının değişmesinden değil, seçimin yapıldığı ortamın kurumsal farklarında doğacaktır (Savaş 1997, 62).

Devleti oluşturan kurum ve kuruluşların kararları, temelde bireylerin tercihlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Toplumda tüm ekonomik ve sosyal kararlar bireysel tercihlere göre belirlenir. Devletin organik kurumlarının bir tercihte bulunması mümkün değildir. Anayasal İktisat Teorisi, politikanın ekonomik analizini yaparken, bu ilkedен hareketle kamu ekonomisinde alınan kararların piyasa ekonomisinde olduğu gibi tamamen birey tercihlerine dayalı olarak gerçekleştiğini varsayar (Aktan 2002, 5). Buchanan'a göre,

sadece bireyler tercihte bulunur ve tercihleri uygulamaya çalışır. Anayasal İktisat Teorisi metodolojik olarak bireyseldir ve politik karar alma sürecinde rol oynayan bireyleri ve bunların davranışlarını incelemeye çalışmaktadır.

Anayasal İktisat Teorisi, ilk önce faydalarını ençoklamaya çalışan bireyleri analiz etmeye çalışır. Söz konusu analizde bireyin bir melek veya bir günahkâr olması önemli değildir. Önemli olan bu süreç içerisinde bireyin tercihini yaparak, örneğin elmalar ve portakallar arasında bir mübadelede bulunmasıdır (Buchanan 1987, 247). Bu durumda pazar yerinde, şu kadar elma bu kadar portakal satılması ile, seçimlerde X partisine bu kadar Y partisine şu kadar oy çıkması; bireyleri, birbirlerinden bağımsız ve kendi özel hesaplarına göre yaptıkları tercihin ve verdikleri kararın sonucunu yansıtmaktadır. Yani, piyasada da politikada da, ortaya çıkan sonuçları yaratan bireydir. Bireyin dışında herhangi bir organik varlık söz konusu değildir (Savaş 1997, 61). Yani metodolojik bireysellik, kamusal tercihlerde temeldir ve eğer toplumun her bireyi için fayda sıfır ise toplum için söz konusu olan fayda da sıfırdan başka bir şey olmayacaktır.

2.1.2. Bireysel Rasyonellik ve Ekonomik İnsan İlkesi

Anayasal İktisat Teorisi'ne göre bireyler, rasyonel ve tutarlı tercihlere sahiptirler. Bireyler kolektif karar alma sürecinde de, piyasa ekonomisinde olduğu gibi, rasyonel seçimler yaparak faydalarını ençoklayacak tercihlerde bulunurlar. Yani, kamu ekonomisinde de bireylerin çıkar ençoklaması ilkesi geçerlidir. Bu açıdan Anayasal İktisat, kamu ekonomisinde temel amacın “kamu çıkarını” veya “toplumsal çıkarı” ençoklamak olduğu düşüncesini reddeder (Aktan 2002, 5).

İktisat teorisinin temellerini, ekonomik birey oluşturmaktadır. Klasik iktisatçılar, kaynakların kıt ve ihtiyaçların sonsuz olduğu varsayımı altında, bu rasyonel davranışı kaynak sınırlaması ile birleştirip fayda ençoklaması kavramını geliştirmişlerdir. Buna göre rasyonel davranan birey, sınırlı kaynak koşulu altında elde edeceği faydayı ençoklamayı amaçlayan bireydir.

Bireyler X,Y,Z sepetlerinden X'i Y'ye, Y'yi Z'ye tercih ediyorsa; X'i Z'ye tercih edecekleri varsayılmaktadır. Yani iktisatçılar, bireylerin piyasadaki alternatif mal sepetleri arasında sıralama yapabildiklerini ve bu sıralamanın da geçişken olduğunu varsayarlar. O halde bireylerin seçimlerinin tutarlı olması durumunda, çoğu aza tercih etmelerinin rasyonel olduğu söylenebilir. Anayasal İktisat Teorisi, bütün kolektif hareketlerin ekonomik boyuta dönüştürülebileceğini varsayar. Bu nokta dikkate alındığında, birey rasyonelliğini piyasada olduğu gibi politik karar alma sürecine de genişletebilme imkânı doğar. O halde piyasada olduğu gibi, bireylerin karar alma sürecinde de alternatifleri sıralayabildiğini ve bunların geçişken bir özellik gösterdiğini söyleyebiliriz. Yani, bireylerin kendi fayda fonksiyonları tarafından atfedilen sıralamada en yüksekteki kolektif hareketi seçebilecekleri varsayılmaktadır. Dahası piyasada olduğu gibi, bireylerin kamusal mal sepetlerini de sıraladıkları varsayılmaktadır (Buchanan 1990, 11).

Politik süreç, sadece devletin zor kullanma monopolüne dayanarak yürütülen bir yaşam biçimi değildir. Tersine bir toplumsal sözleşmeden kaynaklanır. Böyle bir ortamda politika, “kişisel çıkar-oy verme” ticareti halindedir. Dolayısıyla politik süreçte yer alan aktörlerde rasyonel davranan kişiler olarak ele alınmalıdır. Alışveriş için bir markete veya pazar yerine girmekle, oy kullanmak için sandık başına gitmek veya politik sürece katılmak, bireyin kişiliğini değiştirmeyeceğine göre kişisel çıkar kaygısının hem piyasada hem de siyasi faaliyetlerde, insan davranışlarını belirleyen temel faktör olduğunu kabul etmek gerekir (Savaş 1997, 63).

Buchanan, bu durumu şu şekilde açıklamaktadır: *“Bireyler, eğer piyasa ilişkileri sırasında fayda maksimizasyonunu gözeten kişiler olarak modelleniyorlarsa, onların piyasa dışı süreçte davranışta bulunmaları sırasında bir motivasyon kayması varsayımının hiçbir temeli olmayacaktır. Kişiler piyasa şartlarında alıcı ve satıcı olarak almış oldukları rollerden, politik karar alma sürecinde oy veren, vergi ödeyen, kamu hizmetlerinden yararlanan, bürokrat veya politikacı oldukları sürece geçtiklerinde, bireylerin karakter dönüşümüne uğramayacaklarına dair, en azından kuvvetli bir kanaat bulunmaktadır”* (Buchanan 1989, 63).

“Kişisel çıkar peşinde koşan rasyonel insan” şeklindeki iktisat teorisi varsayımını politikaya uyguladığımız zaman, gerçek dünya koşullarına uygun bir davranış kalıbı elde ederiz.

Örneğin politikacılar, kamusal mal ve hizmetlerin arz edicileridir ve piyasada arz edicilerin davranışlarını belirleyen temel etken kâr motifidir. O halde politikacıların davranışını belirleyen etken, oy kazancıdır. Toplum çıkarının takibi, fakir fukaranın yardımına koşma, şöhret ve iktidar sahibi olma gibi isteklerin de politikacı davranışlarını etkilediği öne sürülebilse de, politikacının bütün bu amaçlara ulaşması seçilmesine veya yeniden seçilmesine bağlıdır. İş adamının temel hedefi “kâr” ise, politikacının temel hedefi de “oy”dur. Bu nedenle politikacı, toplumda kendine daima oy getirecek bir söylemi ve imajı muhafaza etmek ister (Savaş 1997, 64-65).

Özel ekonomide üretici kâr ençoklamasını, tüketici ise fayda ençoklamasını amaçlar. Kamu ekonomisinde karar alma sürecinde seçmenler kendilerine en fazla ekonomik hizmeti sunacak olan siyasal parti için oylamada bulunurlarken, siyasal partiler ise kendilerine en çok oyu kazandıracak ve böylece yeniden seçilmeyi garanti edecek ekonomik programı sunmaya özen gösterirler. Yani, politik karar alma sürecinde, seçmenler kamusal mallardan sağlanacak faydayı, politikacılar ise politik kârlarını ençoklamaya çalışmaktadırlar (Aktan 2002, 5).

Politikacı, atacağı adımları oy kaybı ve kazancı açısından sürekli değerlendirmelidir, çünkü politikada rekabet vardır. Bir politikacı oy kazandırıcı politikaları ahlâki olmadıkları veya üretken olmadıkları gibi gerekçelerle desteklemezse, bir başka politikacının bu politikaları sahipleneceğini ve oyları toplayıp seçimi kazanacağını bilir. Bu nedenle politik rekabet, toplumsal değerlendirmelere yatkın bir politikacıyı bile karar alırken oy hesabı yapmaya zorlar. Kâr amacından vazgeçilmesi bir firmayı piyasadan nasıl silip atarsa, oy hesabına önem verilmemesi de bir politikacıyı politikadan silip atar. Buna karşın seçmen, kamu hizmetlerini talep eden bir konumda bulunmaktadır. Seçmen, kamusal mal ve hizmetlerden elde edeceği faydayı ençoklamaya çalışır, oyunu bunun için kullanır ve kendisine en fazla faydayı sağlayacağına inandığı siyasi partiyi tercih eder. Fakat seçmenin yapmış olduğu bu tercih, diğer bireylerin kararları ile birleşip bir toplu tercih şeklinde olmazsa bir sonuç yaratmaz. Çünkü piyasada bireysel tercihler söz konusu iken, politikada kolektif tercihler söz konusudur (Savaş 1997, 65-66).

Politik süreçte rol alan bir diğer aktör olan bürokratin amacı ise, büro ençoklamasıdır. Bürosunun büyümesi, hizmet alanının genişlemesi ve üretim hacminin artması; bütçesinin büyümesi demektir. Niskanen'in belirttiği gibi bürokratların davranışları, piyasa koşullarında olmamasına rağmen, bütçe ençoklaması eğilimi; büroya süreklilik, bürokrata prestij, maaş ve diğer yan faydalar şeklinde yansıyacaktır (Niskanen 1971, 1176).

Baskı ve çıkar grupları lobicilik yaparak karar alma sürecinin kendi istedikleri gibi olması için çalışırlar. Yani baskı grupları, karar alma sürecinin aktörlerini çeşitli yöntemlerle etkileyerek çıkar sağlamaya çalışırlar. Anayasal İktisat literatüründeki gibi ifade edersek, rant kollamaya çalışırlar.

Anayasal İktisat Teorisi'ne göre, toplumsal tercihlerde tıpkı özel tercihlerde olduğu gibi özel çıkar aksiyomu geçerlidir. Politik karar alma sürecinde rol alan aktörlerin çıkarlarını ençoklamaya çalışmaları,

- Seçmenlerin fayda ençoklaması,
- Siyasal partilerin oy ençoklaması,
- Bürokratların bütçe ençoklaması,
- Çıkar ve baskı gruplarının rant ençoklaması,

peşinde koşmaları “maximand” ilkesi olarak adlandırılmaktadır (Aktan 2002, 5-6).

2.1.3. Politik Mübadele İlkesi

Anayasal İktisat Teorisi'nde politikanın bir mübadele olduğu görüşü “catallaxy” olarak adlandırılmaktadır (Aktan 2002, 6). Anayasal İktisat Teorisi'nde, politik karar alma mekanizmasının aslında politik süreçte yer alan aktörler arasındaki bir politik mübadele olduğu görüşü hâkimdir. Politikaya mübadeleci yaklaşım, bireylerin ekonomik ilişkilerde olduğu gibi politik ilişkilerde de kendi özel çıkarlarına göre hareket ettikleri şeklinde tanımlanabilir. Gerek ekonomik, gerekse politik ilişkilerin iki veya daha fazla kişinin etkileşimi ile oluştuğu gerçeğinden hareketle, politikada da tıpkı ekonomide olduğu gibi dikkate alınması gereken bireydir (Buchanan 1990, 14).

Politik mübadele yaklaşımı, basit ve karmaşık mübadelelerin sonuçlarını gündeme getirir. Basit mübadele, iki malın iki kişi arasındaki değiş tokuş anlamındadır. Karmaşık mübadele ise, iki malın iki kişi tarafından değiş tokuş edilmesini aşan bir sözleşme sürecini içerir. Karmaşık mübadelede, kişiler arası gönüllü sözleşmeler söz konusudur (Buchanan 1986, 21).

Politik karar alma sürecinde ise bireyler arasında karmaşık bir mübadele söz konusudur. Bu yapı içerisinde bireyler, piyasa sürecinde elde edemedikleri faydaları kolektif olarak elde etmeye çalışırlar. Bireysel çıkarın olmadığı yerde başka bir çıkar söz konusu değildir. Piyasa sürecinde bireyler elmalar ile portakalları aralarında mübadele ederek kendi faydalarını artırmaya çalışırlar. Kolektif süreçte ise piyasadan temin edemeyecekleri bazı kamusal mal ve hizmetleri maliyetlerine katlanmak kaydıyla kendi aralarında kararlaştırdıkları bir sözleşme ile mübadele etmeye çalışırlar (Buchanan 1987, 244). Buchanan'ın "Bireysel çıkarın mevcut olmaması halinde başkaca bir çıkar da söz konusu değildir" düşüncesi politik mübadelenin ekonomik birey tipolojisi ile birlikte işlediği varsayımını vurgulamaktadır (Aktan 2002, 6).

Ekonomik mübadele, politik mübadeleden iki nedenden dolayı daha karmaşıktır. İlk olarak; politik mübadele kurulu bir anayasal düzen içerisinde gerçekleşir. Ticaret yapmak, mülk edinmek ve kaynakları kontrol etme hakları yasal bir ortamda gerçekleşir. Bu ortamda aynı zamanda devletin gücüne sınırlamalar getirilmiştir. İkinci olarak ise; politik mübadele, bu yasal kurumsal çerçeve içinde ve toplumdaki tüm kişileri ilgilendiren bir süreç içerisinde gerçekleşir (Odabaş 2001, 117).

Buchanan; çağdaş iktisadın, uygulamalı matematiğe dönüştüğünü ve bu yüzden gerçek dünya ile iplerinin koptuğunu, bunun sebebinin de iktisadın sadece sınırlamalar karşısında yapılacak ençoklama problemi ile ilgilenmesi olduğunu ileri sürmüştür (Savaş 1997, 67). Buchanan'a göre iktisatçılar piyasa mübadelesi üzerinde yoğunlaşmalı, karar alma mekanizmasının adem-i merkezileşmesini, bireyin üstünlüğünden hareketle demokratik yapıların oluşumunun sağlanması arasındaki ilişkileri öğretiyor ve çalışıyor olmalıdır. Fakat iktisatçılar, kıtlığın statik ortamı ve matematiksel göstergeler içerisinde boğulmaktadırlar (Buchanan 1986, 15).

Buchanan’a göre eğer ekonomi mübadele bilimi olarak kabul edilirse, ekonomi teorisinin tek gerçek ilkesi olan “kendiliğinden oluşan düzen” veya “kendiliğinden sağlanan koordinasyon” ilkesini beraberinde getirecektir. Yani politikaya bir mübadele olarak bakan bu yaklaşım, ekonominin politizasyonuna engel olacak görüşü de beraberinde getirmektedir. Devletin ekonomik hayatta yaptığı her müdahale, aslında bireyler arası kendiliğinden bir düzen veya koordinasyon oluşturması beklenen piyasa güçlerinin çalışmasını sekteye uğratmaktadır. Eğer iktisat bilimi, A. Smith’in zamanında olduğu gibi bireyler arası gönüllü mübadeleyi esas alırsa, bu müdahaleler de ortadan kalkmış olacaktır (Savaş 1997, 68-69). Gönüllü mübadelelerin, zora dayalı mübadeleyi ikamesi ve onun yerini alması gerekir. Bu şekilde bir dönüşüm, teknik olarak imkânsız olmadığı gibi maliyeti de katlanılamaz değildir. Bu nedenle Anayasal İktisat teorisyenleri, sorunlara piyasa tipi çözümler önermekte ve siyasi iktidarın adem-i merkeziyetçiliğe yönelmesi lehinde tavır almaktadırlar (Buchanan 1986, 22). Bu noktanın iktisat için olduğu kadar politika için de önemi vardır. Çünkü politikaya karmaşık bir mübadele olarak bakıldığı zaman, bireyler arası etkileşim söz konusu olur. O halde bir piyasanın işleyişini düzeltmek için, ortaya çıkan sonuçları değiştirmek yerine seçmenin, politikacının ve bürokratin uyması gereken kuralları değiştirmek gerekir (Savaş 1991, 306).

Politik süreç içerisinde oynanan ve sınırlarının belli olmadığı bir oyun olan politikayı geliştirmek ve daha adil bir hale getirmek için, politik süreç içerisindeki ilkeleri düzeltmek gerekmektedir. Anayasal İktisat teorisyenleri politik sürecin geliştirilmesini, güç ve yetkilerini kamu yararı için kullanacak üstün ahlâk sahibi temsilcilerin seçilmesi olarak görmemektedir. Onlar için asıl önemli olan, ortaya iyi bir oyunun çıkabilmesi için oyunun kurallarının konulması ve bu kuralların çok iyi belirlenmesidir (Buchanan 1986, 22). Gerek politik süreçte gerekse ekonomik ilişkilerde oyunun kuralları net bir şekilde tanımlanmamışsa, yozlaşma kaçınılmazdır. Politik ve ekonomik yozlaşmaların kaynağı; yasal, kurumsal, anayasal çerçevenin ve gönüllü mübadelenin göz ardı edilmiş olmasıdır. Anayasal İktisat Teorisi, politik karar alma mekanizmasında rol alan aktörlerin özel çıkar güdüsüyle hareket ettikleri karmaşık bir mübadele sistemi olan politikanın zora dayalı mübadele şeklinin, yasal ve anayasal kurallarla yeniden şekillendirilip gönüllü mübadele biçimine dönüştürülebileceğini savunmaktadır. Çünkü ancak bu şekilde, politik karar

alma sürecinde kuralsızlığın neden olduğu politik ve ekonomik yozlaşmanın, sosyoekonomik maliyeti en aza indirgenebilir.

2.2. EKONOMİK ANAYASA

Ekonomik anayasanın amacı, siyasi iktidarların ekonomik konularda düzenleme yetkisini sınırlamaktır. Yani siyasi iktidarlar hangi oy oranı ile göreve gelirse gelsin, ekonomik alanda yapabilecekleri ancak ekonomik anayasada sınırları belirlenmiş çerçeve içinde kalmalıdır (Savaş 1997, 76). Ekonomik anayasa ile siyasi iktidarlara; para arzı, faiz oranı, döviz kuru, asgari ücret, vergileme, harcama, transfer ödemeleri, yatırımlar, gelir dağılımı gibi önemli ekonomik konularda diledikleri gibi davranamayacakları bir ortam sağlamak amaçlanmaktadır. Anayasal İktisat'a göre bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin korunabilmesi, siyasi iktidarların ekonomik konularda düzenleme yetkisinin sınırlandırılması ile mümkündür (Savaş 1991, 5). Anayasal İktisatçılar, devletin görev ve yetkilerinin açık bir biçimde ve sınırları ile birlikte anayasada belirlenmesi gerektiğini öne sürmektedirler (Gökbunar 1997, 6).

2.2.1. Mali Anayasa

Hangi kaynakların hangi oranda vergilendirileceği, vergi yükünün nasıl dağıtılacağı ve vergi gelirlerinin nasıl harcanacağı konuları geleneksel maliye teorisi tarafından hem normatif hem de pozitif yönden incelenir. Bu incelemeler sonucunda hükümetlere, vergi ve harcama politikalarının nasıl olması gerektiğine dair maliye politikası önerileri sunulur (Savaş 1997, 110). Üstlenmiş oldukları ekonomik ve sosyal nitelikli hizmetleri yerine getirebilmek için devletler, harcama yapmak zorundadırlar. Yapılan bu harcamalar; vergi toplayarak, borçlanarak veya para basarak finanse edilmektedir. Kamu hizmetlerinin finansman şekli, politik aktörlerin karar verme yetkisindedir. Geleneksel maliye teorisinde, politik aktörlerin davranış şekilleri iyiliksever olarak nitelendirilmektedir ve bu durumun ahlâki boyutu sorgulanmamaktadır.

Anayasal İktisat Teorisi, siyasi iktidarın mali yönden nasıl bir hukuki ve kurumsal yapı içinde “olması gerektiği” ile ilgilenir. Oysa geleneksel maliye teorisi bunlarla ilgilenmez.

Anayasal İktisat Teorisi, doğrudan “oyunun kuralları” ile ilgilidir ve bu kuralların nasıl, neden ve hangi yeni kurallarla değiştirileceğini araştırırken, geleneksel maliye teorisi mevcut kuralları bir çerçeve olarak kabul eder ve bu çerçeve içinde neler yapılabileceğini araştırır (Savaş 1997, 110-111). Özellikle Keynesyen iktisadi anlayışın egemen olmasıyla mali istikrarın yerini ekonomik istikrar almış ve devlet, ekonomik istikrarı sağlamak için vergilemeyi, borçlanmayı ve bütçeyi önemli bir araç olarak kullanmaya başlamıştır. Bu durum beraberinde aşırı vergilendirmeyi, ağır borç yükünü ve açık bütçeleri getirmiştir. Anayasal İktisatçılar bu devlet modelini “leviathan devlet” olarak tanımlamakta ve sorunun çözümü için de bir mali anayasa önerisinde bulunmaktadır (Odabaş 2001, 164).

Mali anayasa modelinde bireyler, anayasa ile devletin yetki ve sorumluluklarını belirleme ve sınırlandırma gücüne sahiptir. Yani mali anayasa modelinde devlet, yine yerini almakta fakat devletin sahip olduğu bütün yetki ve sorumlulukların bireyin özgür iradesinden kaynaklanan bir uzlaşma ve sözleşme ile ortaya çıktığı varsayılmaktadır (Savaş 1997, 108). Mali anayasa, devletin mali konulardaki yetkisinin sınırlarının ne olması gerektiği ve siyasi iktidarın bu sınırlamalara boyun eğmesi için yapılması gerekli anayasal düzenlemelerle ilgilidir.

Günümüz demokratik devletlerinde her düzenlemenin basit çoğunluk oyu ile yapılması, azınlığın yok sayılması anlamına gelmektedir. Bu durum kişisel hak ve özgürlüklere ters düşer, toplumsal çıkarlarla bağdaşmaz ve demokrasiyle bağdaşmaz. Bu nedenle vergileme ve harcama yetkisi, kimsenin karar verme yetkisine bırakılmamalı ve anayasal kurallarla sınırlandırılmalıdır. Brennan’ın ifade ettiği gibi “Anayasal kurallarla yeniden düzenlenmemiş çoğunluklar gerçek demokratik düzenin dostu değil, düşmanıdır” (Savaş 1997, 112-113).

Tam tanımlanmamış ve net olmayan bir kamu çıkarı gerekçesi, vergi ile ilgili alınacak her kararda genellikle yer alır. Aslında söz konusu kamu çıkarı, dolaylı ve dolaysız bireysel çıkarlardan başka bir şey değildir. Seçilenlerin, her zaman kendilerine oy verenlerin çıkarlarını temsil ettikleri şüphelidir. O halde kişisel çıkarların her zaman belirleyici olduğu, dolayısıyla bireylerin başka bireyler aleyhine devlet adına verdikleri kararların

adaletli olmayacağı ortadadır. Bu nedenle vergileme yetkisine anayasal sınırlamalar getirilmelidir (Buchanan 1991, 396).

Mali anayasanın temel amacı; siyasi iktidarın vergileme, harcama ve bütçe yapma ile ilgili yetkilerinin belirlenmesi ve bu yetkinin anayasal sınırlamalara tabi tutulmasıdır. Bu amaçtan hareketle mali anayasanın belirleyeceği temel konuları şöyle sıralamak mümkündür (Savaş 1997, 114):

- Bütçenin sahip olması gereken özelliklerin belirlenmesi,
- Vergilerde olması gereken özelliklerin belirlenmesi,
- Vergi araçları ile gelir araçları arasında uyumun sağlanması,
- Devletin faaliyet alanları ile ilgili sınırlamalar,
- Devletin borçlanma koşullarının belirlenmesi,
- Devletin el koyma, kamulaştırma, özelleştirme gibi yetkilerinin belirlenmesi.

2.2.1.1. Bütçe Üzerine Sınırlamalar

Oy ençoklaması için kamu harcamalarını artıran politikacılar, finansman aşamasına geldiklerinde bu harcamaları vergi ile finanse etmekten kaçınmaktadırlar. Politikacıları bütçe ile sınırlayan ve yapacakları harcamaların vergi gelirlerine denk olmasını sağlayan Keynes öncesi dönemin denk bütçe ilkesi, Keynes sonrası dönemde terk edilmiş ve bütçe açıkları demokratik rejimlerin özelliklerinden biri haline gelmiştir. Anayasal İktisat teorisyenlerine göre Keynesyen iktisatçılar, telafi edici bütçe anlayışlarıyla en büyük hatayı politikacılara vergilemeden harcama yapma olanağı vererek yapmışlardır. Kamu harcamalarının vergileme yoluyla değil de borçlanma ve emisyon yoluyla finanse edilmesi, Keynesyen iktisattan devralınan kötü bir mirastır (Savaş 1997, 115).

Anayasal İktisat teorisyenlerine göre devlet gelir ve giderleri, GSMH veya GSYİH gibi bir makro değişkene göre belirlenmelidir. Çağdaş demokrasilerde devlet bütçesinin milli gelir içerisindeki payının % 10'lardan % 40'lara çıktığı göz önüne alınırsa, böyle bir sınırlamanın gerekliliği anlaşılır. 1896 yılında Wicksell, hem etkili bir bütçe sürecinin hangi prensipleri içermesi gerektiğini ortaya koymuş hem de bu prensipleri uygulamak için

gerekli anayasal kurallar bütününi ifade etmiştir. Wicksell'e göre oluşturulacak anayasa birçok unsuru içermelidir. Wicksell'in farkına vardığı belki de en önemli unsur, harcama önerilerinin harcamaları finanse edecek öneriler ile birlikte sunulmasıdır. Buchanan'a göre eğer bir politikacı, harcamaların finansmanı için açık bir alternatif gelir ortaya koymaksızın harcama programı önerebiliyorsa, bu eylem politikacının kolayca sorumluluktan kurtulabileceği anlamına gelir. Wicksell, bu durumu önlemek için mali sorumluluğun kaçınılmaz bir gereksinim olduğu sonucuna varmıştır. Denk bütçe zorunluluğu halinde, devlet vaat ettiği harcamaları nasıl finanse edeceğini açıklamak zorunda kalacaktır. Bir politikacının, seçmenlerine harcama programları hakkında söz vermesi halinde, bu programların masraflarını karşılamak için gerekli sorumluluğu da alması gerekir. O halde denk bütçeye ilişkin yasal değişiklik isteğinin gerçek anlamı budur (Odabaş 2001, 172-173).

Buchanan'a göre yapılması gereken tek şey, anayasada yapılacak değişikliklerle bütçe denkliliğinin sağlanması ve bunun anayasal bir çerçeveye oturtulmasıdır. Bu durumda seçmenlerin daha fazla harcama talebi daha fazla vergi yükü anlamına gelecektir (Odabaş 2001, 173).

2.2.1.2. Vergileme İle İlgili Düzenlemeler

Vergi gelirlerini ençoklamaya çalışan devlet yaklaşımında (leviathan), bütün mali kararlar oy ençoklaması güdüsüyle hareket eden politikacılar ile bütçe ençoklaması eğilimindeki bürokratlar tarafından alınmaktadır. Bu durumda bireylerin anayasada belirlenmiş sınırlar dışında, siyasi iktidarlar üzerinde hiçbir etkin kontrol imkânı yoktur.

Vergi gelirlerinin kullanımına ilişkin sınırlamalar yoksa bu gelirler, devlet adına karar alma yetkisine sahip olanların özel gelirine eşit olur. Harcamalar ile ilgili sınırlamalar vergilendirmeden bağımsızsa o zaman devlet, yine vergi gelirlerini ençoklamaya çalışacaktır. Çünkü bu durumda ençoklanan vergi gelirleri, politikacıların ve bürokratların kararlarına göre kullanılacak bir fazlalık oluşumuna imkân verecektir (Buchanan; Brennan 1980, 26).

2.2.1.2.1. Vergi Oranlarının Sınırlandırılması

Anayasal İktisat teorisyenleri vergi oranlarının artan, azalan veya sabit olup olmayacağı ve oranlarının nereye kadar artırılabilceği üzerinde durmaktadırlar. Örneğin ABD'nin California eyaletinde bir anayasa değişikliği referandum sonucu kabul edilmiş ve gayrimenkul vergilerinin gayrimenkulün cari piyasa değerinin % 1'inin üzerine çıkarılamayacağı anayasal bir kural haline getirilerek, siyasi iktidarın vergileme gücü sınırlandırılmıştır (Savaş 1997, 118).

Anayasal İktisat teorisyenleri, vergi oranlarının mutlaka düşük tutulması gerektiğini savunmazlar. Çünkü düşük vergi oranları kimi çıkar ve baskı gruplarının çıkarlarına olabilir. Ekonomik büyümeyi teşvik adı altında vergi indirimlerine gidilmesi, siyasal iktidara oy sağlayacak bir kısım seçmen kitlesine bir gelir transferi olarak kullanılabilir. Bu nedenle iyi bir vergi sistemi, vergi ilkelerinin anayasada yer almasıyla sağlanacaktır. Vergi anayasası, bireylerin vergi oranlarındaki değişikliklere kolayca uyum sağlayabilecekleri ve uzun dönemi esas alan yarı sürekli kural ve düzenlemeleri ifade edeceğinden, vergi sistemine istikrar getirecektir (Buchanan 1991, 403).

Vergi sistemi artan oranlı, düz oranlı veya azalan oranlı olabilir. Vergi sistemi artan oranlıysa vergi, daha çok yüksek gelirlilerden; düz oranlıysa tüm mükelleflerden; azalan oranlıysa daha çok düşük gelirlilerden alınacaktır. Anayasal İktisat teorisyenlerine göre, vergi sistemi düz oranlı olmalıdır. Çünkü sadece bu oranda siyasi iktidarın vergilendirme yetkisi sınırlandırılabilir (Buchanan; Brennan 1980, 34).

Bireylerin kanun karşısında eşitliği ilkesi açısından, vergi oranının artan veya sabit oranlı olması konusu tartışılmaktadır. Kanun önünde eşitlik ilkesini benimseyenler, bu ilkenin artan oranlı vergilere imkân vermeyeceği görüşünü savunmaktadırlar. Onlara göre bu gibi vergilerin uygulanması ancak toplumsal bir uzlaşma ile mümkün olabilir (Savaş 1997, 119). Buchanan doğal olarak hangi oran yapısı benimsenirse benimsensin, ortaya konan tercihin anayasal bir tercih olması gerektiğini ifade eder. Çünkü ancak bu şekilde kendi çıkarlarını kollamaya çalışan bireylerin mali süreci baltalamaları önlenabilir (Odabaş 2001, 169). Siyasal iktidarın vergileme yetkisinin anayasada çeşitli kurallar getirilerek

sınırlandırılması ve devletin gelir ençoklaması hedefine bu kural ve sınırlamalar altında ulaşmaya çalışması, politikacıların ve bürokratların vergileme ile ilgili olarak karar verme yetkilerini yasal bir çerçevede kullanabilecek olmaları, politik süreçte yaşanan yozlaşmaların azalmasına katkı sağlayacaktır.

2.2.1.2.2. Verginin Konusunun Sınırlandırılması

Anayasal İktisat teorisyenlerine göre vergi konusunun sınırlandırılması, vergi sistemini de genel olarak sınırlandıracaktır. Bu sınır, vergi kapsamının belirlenmesiyle netleşecektir. Vergi kapsamını açıkça belirlemek, siyasi iktidarın vergilendirme yetkisini sınırlandırmak açısından önemlidir (Gökbunar 1997, 6). Anayasal İktisat teorisyenleri, vergi konusunun dikkatle seçilmesi durumunda, mali otorite üzerine daha karmaşık sınırlamalara gidilmeksizin mali sömürüden kurtulmanın mümkün olduğuna inanmaktadırlar (Buchanan; Brennan 1980, 40).

2.2.1.3. Mali Anayasa Önerileri

Anayasal İktisat teorisyenlerinin farklı mali anayasa önerileri olmakla birlikte, mali anayasa ile ilgili olarak üzerinde uzlaştıkları üç ilke vardır. Bunlar:

- Bütün gelirlerden sabit oranlı vergi alınması ilkesi,
- Kanun önünde eşitlik ve vergilemede genellik ilkesi,
- Denk bütçe ilkesi'dir.

2.2.1.3.1. Hayek'in Önerisi

Mali anayasa konusunda Hayek'in iki önerisi vardır:

Hayek ilk olarak, vergi ile ilgili konularda genel ilke ve kuralları oluşturan bir üst Vergi Meclisi oluşturulmasını önermekte ve diğer yasaları yapmakla görevli meclisin ise Vergi Meclisi tarafından belirlenen sınırlar içerisinde hareket etmesi gerektiğini belirtmektedir. Hayek'e göre tek meclisin vergilemeye yetkili olduğu parlamenter sistemde vergi ile ilgili yasaların çok sık değiştirilmesi tehlikesi söz konusudur. Bunu önlemek için çift meclisli bir

parlamento oluşturulmalı ve üst meclis sadece vergi ile ilgili konularda genel kararlar almalıdır. Vergi meclisi tarafından alınan genel ilke ve kararlara alt meclis uymalıdır (Aktan; Dileyici; Saraç 2001, 438).

Hayek'in ikinci önerisi vergi oranları ile ilgilidir. Hayek, tek oranlı vergi sistemini savunmakta ve gelir vergilerinin artan oranlı olmasını eleştirmektedir. Hayek bu öneriyi, vatandaşların kanun önünde eşit olması gerektiğini savunan temel bir hukuk devleti ilkesine dayanarak yapmaktadır. O nedenle kanunlar genel olmalı ve toplumdaki tüm bireylere eşit şekilde uygulanmalıdır. Aynı şekilde, gelir vergisi kanunları da genel ve tek oranlı olmak zorundadır (Savaş 1997, 166). Hayek'e göre vergileme ilkelerinin belirlenmesi ile, çoğunluğun vergi yükünün azınlık üzerine aktarılması engellenecektir. (Blankart; Koester; Gerrit 2006, 3)

2.2.1.3.2. Friedman'ın Önerisi

Friedman, devletin vergi gelirleriyle harcamalarını milli gelirin belli bir oranı ile sınırlandırılmasını önermektedir. Bu öneriye göre ancak milli gelirin artması halinde bütçenin büyüklüğünde bir artış olacaktır. Milli gelirin her yıl artması dolayısıyla bütçenin artacağı ve sonuçta devletin büyüyeceği görüşüne karşılık Friedman, "Eğer bir yıl harcamalar öngörülen limite ulaşmazsa ertesi yıl oran düşürülerek devletin büyümesinin önüne geçilecektir" demektedir (Savaş 1997, 164).

Friedman'ın önerisi şöyledir:

- Hangi kaynaktan elde edilirse edilsin, bireylerin kişisel bir indirim ve mesleki giderleri için tespit edilecek sabit bir tutarın dışında kalan tüm gelirlerine aynı vergi oranı uygulanır.
- Şahsi indirimlerin dışında başka bir indirimin olmadığı düz oranlı bir vergi (% 20'den daha az) mevcut vergi sisteminden daha fazla gelir sağlar (Aktan; Dileyici; Saraç 2001, 442)

Friedman'ın önerisinde gelirin vergilendirilmesinde mesleki ve işletme maliyetlerinin yanı sıra, sabit bir tutarın da matrahtan indirim konusu yapılması önerisi, çıkarılacak vergi kanunları açısından bağlayıcı bir nitelik oluşturmaktadır. Ayrıca gelirin

vergilendirilmesinde artan oranlı tarife yerine, tek oranlı bir vergi sistemini anayasal güvence altına almaktadır (Aktan; Dileyici; Saraç 2002, 453).

2.2.1.3.3. Niskanen'in Önerisi

Niskanen'in mali anayasa önerisi, borçlanma ve vergileme ağırlıklıdır ve özel olarak ABD için formüle edilmiştir. Niskanen'in önerisi şöyledir:

- Kongre; Temsilciler Meclisi'nin ve Senato'nun üye tamsayısının 2/3 çoğunluk onayı ile ABD'nin kamu borçlarını arttırabilir.
- Vergi sisteminde yapılacak bir değişiklik, hem Temsilciler Meclisi'nin hem de Senato'nun üye tamsayısının 2/3 çoğunluğunun onayı ile yasalaşabilir.
- Yukarıdaki iki madde savaş ilanı halinde ilgili yıl için ertelenebilir (Aktan; Dileyici 2002, 452).

2.2.1.3.4. Buchanan ve Wagner'in Önerileri

Buchanan ve Wagner, kamu maliyesinde denk bütçe ilkesinin anayasal kural haline getirilmesini savunmaktadırlar ve önerilerinde doğrudan vergi anayasası ile ilgili bir teklif yoktur.

Buchanan ve Wagner'in ABD için yapmış oldukları mali anayasa önerisi şu şekildedir:

- Başkan her yıl Kongre'ye harcamaları gelirine denk bir bütçe sunmalıdır.
- Kongre, bütçe görüşmeleri esnasında istediği değişiklikleri yapabilir, ancak onaylanan bütçe yine denk bütçe özelliğini korumalıdır.
- Tahminler tutmaz ve bütçe açığı belli bir seviyeyi geçerse, harcamalar otomatik şekilde azaltılarak üç ay içinde denge yeniden sağlanmalıdır. Eğer bütçe de fazla verirse, bu fazlalık devlet borçlarının ödenmesinde kullanılmalıdır.
- Kabul edilen bu hükümler beşinci yılın sonunda yürürlüğe girmeli, ancak bu beş yıl içinde bütçe açığı % 20 oranında azaltılmalıdır.
- Bu hükümler, her iki meclisin de 2/3 çoğunluğu ve Başkan'ın onayı ile olağanüstü

durumlarda askıya alınabilir. Ancak olağanüstü durum bir yıl sonra kendiliğinden ortadan kalkar (Aktan; Dileyici; Saraç 2002, 450).

2.2.2. Parasal Anayasa

Devletler para çıkarma yetkilerini sınırsızca kullanıldığında, istenmeyen ekonomik sonuçlar doğabilmektedir. Örneğin, devletin para arzını tekelinde tutması ve para arzını etkileme gücüne sahip olması, II. Dünya Savaşı'ndan sonra batı ekonomilerinde yaşanan enflasyonun temel nedenidir. L. Von Mises, devletin paranın değerini etkileyebilecek her türlü girişimden uzak kalması gerektiğini söylerken, benzer şekilde Hayek, para basma yetkisinin devletin elinden alınması gerektiğini savunmaktadır (Boettke 2005, 7). M. Friedman ise ABD Anayasası'na, Kongre'nin para arzını yılda % 3'ten az ve % 5'ten çok olmamak üzere artırma yetkisine sahip olduğunu belirten bir hüküm konulmasını önermiştir (Savaş 1997, 88). Yani Anayasal İktisat teorisyenleri, parasal anayasa içerisinde para ile ilgili kuralların belirlenmesini ve siyasal iktidarların bu kurallar çerçevesinde yetkilerini kullanmalarını önermektedirler (Aktan; Utkulu; Togay 1998, 190).

Altın standardından vazgeçilerek kâğıt para standardına geçişle birlikte, para politikası konusunda hükümetler geniş bir yetkiye sahip olmuşlardır. Bu durum, para politikalarının politize edilmesi ve öngörülebilirliğinin azalması sorunlarını ortaya çıkarmıştır. İradi para politikalarının sonucu olan parasal disiplinsizlik ise pek çok ülkede enflasyon sorununun yaşanmasına neden olmuştur. Pek çok ülkede yaşanan enflasyon olgusu, hükümetlerin parasal alanda geniş yetkilere sahip olduğu ihtiyari (iradi) para politikaları yerine, kurala bağlı para politikaları tartışmalarını gündeme getirmiş ve birçok iktisatçı tarafından parasal rejimin belli bir kurala bağlı olması gerektiği savunulmuştur (Aktan; Dileyici 2002, 531).

Seçmenlerin ekonomi konusundaki bilgi eksikliği ve çıkar gruplarının yönlendirdiği politikacıların yeniden seçilebilme kaygısıyla hareket etme eğilimlerinin olması, kurala bağlı politikaları gerekli kılmaktadır. Politikacı ihtiyari politikalar konusunda karar verirken, seçmenlerin ekonomi konusundaki bilgi eksikliğini göz önünde bulundurur. Yeniden seçilmesi uyguladığı ihtiyari politikalara bağlı olan bir politikacının, doğru

olduğunu bildiği halde, kurala bağlı politikaları savunması söz konusu değildir (Barro 1986, 23).

İhtiyari para politikalarının uygulanmasını savunanlar, esneklik kavramının öneminden bahsederler. Onlara göre konjoktüre uygun bir para politikasının uygulanabilmesi için, hükümetlerin para politikası konusunda geniş yetkilere sahip olması gereklidir. Çünkü kurala bağlı politikalar esnek olmadığı için konjoktürle mücadele edilemez. Kurala bağlı politikaları savunanlar ise, böyle bir esnekliğin olması halinde bu yetkinin her zaman için kötüye kullanılma riskinin olduğunu savunurlar. Kurala bağlı politika yanlıları, ancak olağanüstü dönemlerde (savaş ve doğal afetler gibi) kısa süreli olarak kurallarda bir gevşemeye izin verilebileceğini bunun için de parlamentodan kaliteli çoğunlukla karar alınması gerektiğini ileri sürerler (Aktan; Dileyici 2002, 526).

Parasal anayasanın en önemli avantajı, para politikasının öngörülebilirliğini sağlamasıdır. Çünkü hükümetlerin para politikası araçlarını ihtiyari bir şekilde kullanması nedeniyle bu alandaki kuralsızlığın neden olduğu belirsizlikler, ekonomik birimlerin kararlarına etki etmektedir. Paranın öngörülebilir olmaması, yatırım, tasarruf ve üretim kararlarını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu değişkenler paranın değerindeki değişimlerden etkilendiği için, para politikası ne ölçüde öngörülebilirse o ölçüde güvenilirlik niteliği taşır (Aktan; Dileyici 2002, 529).

Bireylerin ve firmaların ekonomik karar ve beklentileri üzerinde kurala bağlı politikaların varlığı, pozitif bir etkiye yol açar. Bireylerin enflasyon konusundaki beklentilerinin olumlu olmasına neden olur. Enflasyon sadece iktisadi bir problem değildir, aynı zamanda politik bir problemdir. Bu problemin çözümü ise, sorumsuz davranışları engelleyecek yasal bir zeminde aranmalıdır. Bu da anayasal bir değişimi zorunlu kılmaktadır (Odabaş 2001, 176).

Siyasi iktidarların para üzerindeki güç ve yetkilerini suistimal ve istismar etmemeleri için para sistemine ve parasal büyümenin ne şekilde olacağına ilişkin bazı genel kuralların anayasa içerisinde güvence altına alınmasını, parasal anayasa önermektedir. Anayasal İktisat teorisyenleri, tarih boyunca siyasal iktidarı temsil eden yöneticilerin halktan aldıkları

ve halk adına kullandıkları yetkilerini daima istismar ve suistimal ettiklerini savunmaktadır (Aktan; Utkulu; Togay 1998, 193).

İyi hazırlanmış bir para arzı yasası varsa anarşi, düzene dönüşecek ve rasyonel vatandaşların parasal beklentileri garanti altına alınmış olacaktır. Eğer bağlayıcı bir para arzı yasası yoksa, parasal denge güvenilmez ve tehlikeli bir oluşum içerisine girecektir (Buchanan; Brennan 1980, 127).

2.2.2.1. Parasal Anayasa Önerileri

Para arzının artırılması konusunda para otoritelerine verilen sorumluluğun daraltılması ve para arzı artışında izlenecek yönetime ilişkin otoriteyi bağlayıcı kuralları içeren parasal anayasa önerilerinde Anayasal İktisat teorisyenleri arasında görüş farklılıkları bulunmaktadır. Farklılıkları görebilmek için, parasal anayasalar konusunda geliştirilen bazı önemli öneriler aşağıda özetlenmiştir.

2.2.2.1.1. Endeksleme Yöntemi

Para otoritesinin, para miktarındaki değişikliği bir endekse göre tanımlayarak paranın değerini korumaya çalışması şeklinde ifade edilen bu kural, Fisher ve Simons tarafından önerilmiştir. Buna göre, para arzı ile fiyat endeksi arasında ters yönlü bir ilişki olmalı, fiyat endeksi artarsa para arzı azaltılmalı, fiyat endeksi azalırsa para arzı artırılmalıdır. Böylece fiyat endeksindeki değişmelere rağmen paranın değeri korunmuş olacaktır (Aktan; Dileyici 2002, 532). Fakat bu öneri devlet tarafından yayınlanan fiyat endekslerinin güvenilirliği, hangi fiyat endeksinin kullanılacağı, fiyat değişimlerine göre para arzında yapılacak değişikliklerde gecikme olacağı ve para politikasının etkinliğini kaybedeceği gibi eleştirilere uğramıştır (Savaş 1997, 95).

2.2.2.1.2. Hayek'in Önerisi

En aykırı parasal anayasa önerisi Hayek'e aittir. Hayek'e göre enflasyonun asıl nedeni, para basma yetkisinin bir monopol halinde devlete verilmiş olmasıdır. O halde yapılması gereken, devletin elinden para basma monopolünü almak ve serbest bankacılık sistemine

geçerek özel bankalara da para basma yetkisinin verilmesidir (Savaş 1997, 101). Hayek'e göre, paranın piyasada mübadele edilen diğer mallardan farkı yoktur. Bu nedenle paranın, piyasa şartları içerisinde özel teşebbüsler tarafından arz edilmesinde bir sakınca yoktur. Bu, paranın değer kaybetmesini önleyecektir. Çünkü paranın değer kaybetmesi halinde para çıkaran özel kesimin kârı azalacaktır. Bu nedenle özel bankalar veya firmalar, çıkardıkları paraların değerini korumak için daha dikkatli davranacaklardır. Bu sistemde para arzının kontrol edilebilmesi için, merkez bankalarına da ihtiyaç yoktur (Aktan; Dileyici 2002, 539).

2.2.2.1.3. Friedman'ın Önerileri

Friedman anayasada para arzının her yıl sabit bir oranda artırılması hükmünün yer almasıyla, siyasi otoritenin para otoritesine olan müdahalelerinin önemli ölçüde azalacağını iddia etmektedir. Friedman, para arzının yıllık ortalama % 3'ten az ve % 5'ten çok olmamak üzere artırılmasını öngören bir maddenin anayasada yer almasını önermektedir. Friedman, ayrıca savaş ve olağanüstü durumlarda parlamentoya kaliteli çoğunluk oylaması ile bu belirlenen sınırların üzerinde para arzını artırma yetkisinin verilebileceğini belirtmektedir (Aktan; Utkulu; Togay 1998, 194).

Anayasada mevcut olan, bireylerin mülkiyet hakkını koruyan ve gerçek bedeli ödenmeden mülkün zorla alınamayacağını emreden anayasa hükmünün geniş bir şekilde yorumlanması halinde enflasyonun önlenilebileceğini iddia eden Friedman, enflasyon nedeniyle geliri artmış gibi görünen vergi mükellefinin bir üst gelir diliminin vergisini ödemek zorunda kalmasını mülkiyet hakkının zedelenmesi olarak görmektedir. Aynı şekilde devlet tahvillerinin yüksek enflasyon döneminde ihraç değerinden ödenmesi de karşılıksız zorla almadır. Bu nedenle devletin taraf olduğu sözleşmelerde önceki yılın fiyat seviyesi ölçü alınarak, enflasyon nedeniyle oluşan nominal artışların devletin lehine vatandaşın aleyhine işlemlerini önleyen bir anayasal düzenleme yapılmalıdır (Savaş 1997, 100-101).

2.2.2.1.4. Leijonhufvud'un Önerileri

2.2.2.1.4.1. Kovertibilite Prensibi

Leijonhufvud sadece miktar prensibine dayalı kuralların para arzını kontrol etmeye yetmeyeceğini, bu nedenle para arzının sınırlandırılmasının yanında paranın konvertibilitesinin de garanti altına alındığı bir anayasal düzenlemeyi gerekli görmektedir (Savaş 1997, 98-99). Devlet herhangi bir malın fiyatını belirleyecek ve ulusal para buna konvertibl olacaktır. Bu nedenle Leijonhufvud'un önerisi altın para standardına benzemektedir. Önerilen sistem, devletin bir malın yasal olarak fiyatını belirlemesi (altın gibi) ve bankalar dışında özel bir birimin kâğıt para miktarını ve emisyonunu belirlemesi temeline dayanmaktadır. Bankalardaki para miktarının artışı standart malın piyasa fiyatını yükselterek, bu malın bankalardan daha kolay elde edilmesini sağlar. Bankalara yapılan geri ödemeler ise aşırı emisyonu yok eder (Aktan; Dileyici 2002, 537). Fakat altın standardının açmazları olan üretimin belirsizliği ve dış ticaret açıkları gibi unsurlar sistem için de geçerlidir (Savaş 1997, 99).

2.2.2.1.4.2. Miktar Prensibi

Leijonhufvud, para arzının Friedman'ın önerisinde olduğu gibi yıllık artış oranları ile sınırlandırılmasını önermektedir. Fakat bu şekilde bir kısıtlamanın toplam para arzını sınırlandırmaya yetmeyeceğini düşünen Leijonhufvud, ayrıca merkez bankası kredilerinin de sınırlandırılması gerektiğini savunmaktadır. Öyleyse parasal anayasa, para basımının yıllık miktarı ile merkez bankası kredilerinin miktarını belirleyecek iki kuraldan oluşmalıdır. Buna ek olarak Leijonhufvud, merkez bankasının emisyon bölümü ve bankacılık bölümü olmak üzere ikiye ayrılmasını da önermektedir. Emisyon bölümü para emisyonunu düzenleyecek, bankacılık bölümü ise emisyon bölümü tarafından yaratılan "yeni para" ile sınırlı olarak merkez bankası kredilerini düzenleyecek ve özel bankaların kredi yaratma işlemlerini denetleyecektir (Savaş 1997, 97-98).

2.2.2.1.5. Bernholz'un Önerileri

Bernholz'e göre uzun dönemli parasal istikrar için, politikacının ve merkez bankasının para arzını etkileme gücü sınırlandırılmalıdır. Bunun için yapılması gereken düzenlemeler şunlardır:

- Siyasi iktidarın yol açacağı bütçe açıklarının anayasal sınırlarını belirlemek,
- Siyasi iktidarların ve merkez bankasının para arzını etkilemesine engel olacak anayasal düzenlemeler yapmak,
- Para arzını sınırlayacak bir mekanizma kurmak,
- Kabineye hiçbir şart altında, parasal anayasa kuralları dışına çıkma yetkisini vermemek,
- Parasal anayasanın madde değişikliklerinde kaliteli çoğunluk şartını aramak ve kaliteli çoğunluk ile kabul edilen kanunların kesinleşmesi için referandum şartını getirmek (Savaş 1997, 96).

Hükümetlerin enflasyonist bir eğilime sahip olduklarını, hükümetlerin bu eğilimlerinin sınırlandırılabilceğini ve bir parasal anayasa sayesinde uzun dönemde kontrol edilebileceğini savunmuştur (Aktan; Dileyici 2002, 538).

2.2.2.1.6. Buchanan ve Brennan'ın Önerileri

Para basılması ile ilgili anayasal bir kuralın olmaması durumunda bu yetkiye sahip kişilerin keyfi davranmayacaklarının bir garantisi olmayacağını ifade Buchanan'a göre, eğer ortada bir kural varsa ancak o zaman yetkililerin söz konusu kurala uyacakları beklentisi içerisinde olabiliriz. Enflasyonu önlemek için, para basma tekelinin anayasal olarak sınırlandırılması gerekmektedir (Brennan; Buchanan 1981, 65).

Buchanan ve Brennan, Hayek'in paranın özelleştirilmesi önerisini diğer parasal anayasa önerileri ile birlikte ele alıp değişik alternatifler ortaya çıkarmaya çalışmışlardır. Bu öneriler:

- İlk önerdikleri parasal rejimde, devletin hiçbir parasal görevi ve yetkisi yoktur. Devlet mübadele aracını tanımlamayacak, para basmayacak, özel para veya banknot basımına müdahale etmeyecek, banka ve kredi işlemlerine de karışmayacaktır. Bu şartlar altında ortaya sadece özel paralar çıkacak ve bunların ne değeri ne de geri alınması hakkında herhangi bir devlet garantisi olmayacaktır. Devlet, vergi toplarken ödemenin seçeceği para veya paralarla yapılmasını isteyebilecektir.
- İkinci parasal rejim önerilerinde, devletin para basma yetkisi olmakla birlikte bireylere de para piyasasına girme hakkı tanınmaktadır. Bireylere anayasal bir hak olarak istedikleri parayı kullanma ticari faaliyette bulunabilme gibi imkânlar verilecektir. Piyasadaki rekabet ortamı devleti kendi parasının değerini korumaya teşvik edecektir.
- Üçüncü önerilerine göre, altın para standardına geçilecek ve paranın değeri altın cinsinden belirlenecektir. Bu sistemde; para birimi altın olarak tanımlanacak, altın alım satımı, ihracat ve ithalatı serbest olacaktır.
- Dördüncü olarak önerdikleri parasal rejime göre, para basmaya tek yetkili devlet olacak, fakat devletin bu yetkisi anayasal sınırlara göre belirlenecektir.

Buchanan ve Brennan'a göre asıl önemli olan, parasal bir anayasanın gerekli olduğu konusunda toplumsal uzlaşmanın sağlanmasıdır (Savaş 1997, 104-105).

2.2.3. Dış Ticaret Anayasası

Dış ticaret anayasasında uluslararası ekonomik ilişkilerin genel çerçevesi çizilmektedir. Bu konuda ekonomik ilişkilerle ilgili şu noktalar önemlidir:

- Uluslararası ekonomik ilişkilere ne ölçüde yer 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 kullanılmalıdır?

Dış ticaret anayasası yukarıda sorduğumuz sorulara cevap verecek düzenlemeleri içerecektir (Aktan 2002, 24).

2.2.4. Gelir Dağılımı Anayasası

Transfer ödemesi ve vergileme yoluyla doğrudan, kamusal mal ve hizmet üretimi ve dağıtımı yoluyla da dolaylı şekilde gelirin yeniden dağılımını düzenleyen devlet, ister minimal devlet, ister refah devleti olsun değişen derecelerde gelir dağılımını etkilemektedir. Modern devletler belli kurallara göre gelir dağılımını düzenleme gücüne sahiptir. Bu nedenle, adil bir yeniden gelir dağılımını sağlarken siyasal iktidarı, takdiri davranmaktan alıkoyacak kural ve kurumların anayasada tespiti çok önemlidir (Savaş 1997, 169).

Devletin gelir dağılımına müdahale etmesi için, adil bir gelir dağılımını sağlamada piyasa mekanizmasının yetersiz kalması, gerekli bir neden olsa da yeterli değildir. Çünkü siyasi iktidarların takdiri müdahaleleri ile gelirin yeniden dağılımı halinde bireyler, kaynaklarının ve zamanlarının büyük bir kısmını politik mücadeleye ayıracaklardır (Savaş 1997, 169-170). Anayasal İktisat teorisyenleri, hem daha adil bir gelir dağılımına ulaşmak hem de politik yozlaşmaların önüne geçmek için, politik sürecin hangi kurallarla sınırlandırılması gerektiği ile ilgilenmektedirler.

2.2.5. Yasal Kurumsal Liberalizasyon ve Rekabet Anayasası

Yasal kurumsal liberalizasyon, ekonomiye olan direkt kontrol ve müdahalelerin kaldırılması demektir. Anayasal İktisat teorisyenleri, devletin ekonomiye olan direkt müdahale, düzenleme ve kontrollerinin mümkün olduğu kadar azaltılmasından yanadırlar. Onlara göre devletin temel görevi, oyunun kurallarını anayasada belirlemek ve post-anayasal aşamada ilk anayasal normların uygulanmasını sağlamaktır. Rekabetçi bir piyasa ekonomisi için anayasada gerçekleştirecek temel reformlardan birisi yasal kurumsal liberalizasyon politikasıdır (Aktan 2002, 24).

2.2.6. Kentleşme ve Çevre Sorunları Anayasası

Vural Savaş, politikacılar ile gecekonducular arasında “ver oyunu al istediğini” biçiminde bir politik mübadelenin yaşanmaması ve çarpık kentleşmenin engellenmesi için anayasaya

şöyle bir madde konulabileceğini belirtmiştir: *“Devlet arazisi üzerine yapılan gecekondulara tapu verilmesi ancak o bölgenin yerleşim alanı içinde olması ve cari bedelinin ödenmesi koşuluyla mümkündür. Ayrıca, özel arazi üzerine hiçbir nedenle gecekondula yapılmasına izin verilmez”* (Savaş 1997, 199). Çünkü gecekonduda yaşayan insanların yaşadığı sorunlar, o bölge nüfusu seçim sonuçlarını etkilemediği sürece politikacıların ilgisini çekmez. Nüfus, politik süreç açısından belirleyici olmaya başladığında “politik mübadele”de başlar.

Çağımızın evrensel sorunlarından biri haline gelen çevre kirliliğini önlemek için ise, Vural Savaş şöyle bir anayasal hüküm önermiştir: *“Hiçbir faaliyetin çevre kirliliğine neden olmasına izin verilemez. Çevre kirliliğine neden olan bütün kişi ve kuruluşlar bu kirliliği gidermek ve zarar görenlerin zararını tazmin etmekle yükümlüdür”* (Savaş 1997, 201).

2.2.7. Sosyal Güvenlik Anayasası

Anayasal İktisat teorisyenlerine göre sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan sigorta unsuru ile refah unsurunun birbirinden ayrılması, sosyal güvenlik sisteminin gelip geçen siyasi iktidarlarca politize edilmesine engel olacaktır. Sigorta unsuru, tamamen bireyin isteğine bırakılabilir ve özel sigorta şirketleri tarafından yapılabilir. Refah unsuru ise, yine devlet tarafından yürütülebilir. Ancak bunun için de zorunlu kesintiler yapmak yerine, bireyin gönüllü olarak alacağı sosyal güvenlik tahvili gibi yöntemler önerilebilir (Savaş 1997, 197).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SEÇİM EKONOMİSİ UYGULANMASININ EKONOMİYE ETKİLERİ

Seçim ekonomisi uygulanması, iktidarda olan partinin kamu kaynaklarını popülist amaçlarla kullanmaya çalıştığı, gerek kamu gerekse piyasa ekonomisi açısından olumsuz sonuçlar doğuran bir süreçtir. Bu süreçte, gelecek seçimlerde tekrar kazanmak uğruna devletin imkânları belirli kesimlere aktarılır, devlet ihaleleri ve devlet bankası kredileri seçim hesabı yapılarak dağıtılır. Para arzı ve kamu harcamaları arttırılır. Uzun dönemli yatırım planları yerini kısa dönemli ve göz boyamaya yönelik yatırımlara bırakır.

Politik konjonktür hareketleri (political business cycles) ise, iktidarda olan partinin seçimleri tekrar kazanabilmek için seçim öncesinde istihdamı arttırarak, seçimden sonra ise enflasyonla mücadele ederek ekonomiye yaptıkları müdahaleler şeklinde tanımlanabilir. Seçim döneminde uygulanan bu iktisat politikaları sonucunda makro ekonomik büyüklüklerde meydana gelen iniş ve çıkış hareketleri, seçim konjonktürleri (electoral business cycles) olarak da adlandırılmaktadır. Halk dilinde ise konuyu ifade eden “seçim ekonomisi politikaları” ya da “popülist politikalar” kavramları yaygın bir şekilde kullanılmaktadır (Aktan; Utkulu; Togay 1998, 91).

Anayasal İktisat’ın temel konusunu siyasi iktidarların neyi, nasıl, ne zaman ve ne ölçüde yapabileceğini ve değiştirebileceğini gösteren kuralların belirlenmesi oluşturur. Bu yaklaşımın gerçekleştirilmesi, seçim ekonomisi uygulamalarının ve politik konjonktürel dalgalanmaların sona erdirilmesi anlamına gelmektedir. Kamu harcamalarının GSMH içindeki payının azaltılması, bütçe açıklarının önlenmesi, iç ve dış borçların azaltılması ve enflasyonun önüne geçilmesi, siyasetin ekonominin önüne geçmesi yanlışlığını ortadan

kaldırır. Siyasi partilerin seçmenlere vaat yarışını sınırlandırarak, seçim ekonomisi uygulamaları ve politik konjonktür hareketlerinin önlenmesi hedeflenmektedir. Siyasi iktidarlar seçim ekonomisi uygulanması sürecinde, seçim öncesi oy ençoklamasını sağlayacak ekonomi politikalarını uygulamaya özen gösterirler. Bunun için de seçmenlere cazip görünen politikalar seçilir. Dayandığı seçmen kitlesinin beklentilerini göz önünde bulunduran siyasal partiler, enflasyon ve işsizlik gibi temel ekonomik sorunlar üzerine dikkati çekerler. Siyasi iktidarlar ve muhalefet partileri, oy ençoklamasına ulaşmak için çalışmalarına seçimden 5-6 ay önce başlarlar. Bu süre, alınan önlemlerin geniş seçmen kitlelerini etkilemesi için gerekli olan bekleme süresidir. Bu süre fazla uzun tutulursa, seçimden önce oluşabilecek yüksek enflasyonist yapı nedeniyle siyasi iktidarlar oy kaybına uğrayabilir (Dunne; Reed; Wilbanks 1997, 112).

Demokratik toplumlarda, ortaya çıkabilecek siyasi ve ekonomik problemlerin giderilmesini sağlayacak alternatif çözümlerin uygulanmasına imkân tanıyan bir süreç olan genel milletvekili seçimleri, seçimlerin bu olumlu etkisinin yanı sıra siyasal iktidarların seçimi yeniden kazanmak amacıyla izleyecekleri seçim ekonomisi politikalarından dolayı, özellikle azgelişmiş ülkelerde zaten bozuk olan ekonomik, sosyal ve siyasi dengelerin daha da bozulmasına neden olmaktadır. Bütün demokratik ülkelerde, ülkenin siyasi ve ekonomik yapısına göre değişen oranlarda seçim ekonomisi politikalarına rastlamak mümkündür (Crampton; Farrant 2004, 82). Ancak diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de, bu tür politikaların gelişmiş ülkelere oranla daha sık ve daha yoğun bir şekilde uygulandığına tanık olmaktadır

Gelişmiş ülkelerde devletin ekonomideki rolü, genel milletvekili seçimlerinin sağlayacağı marjinal faydayı marjinal maliyetinin üzerinde olacak şekilde düzenlendiğinden, seçimlerin ekonomiye yansımaları daima olumlu yönde beklenmektedir. Bununla birlikte, Nordhaus (1975), Frey (1978), Paldam (1979), Soh (1986) ve Ito (1988) tarafından yapılmış olan çeşitli istatistiksel ve ekonometrik çalışmalar, gelişmiş ülkelerde de genel milletvekili seçimlerinin konjonktürel dalgalanmalar üzerinde olumsuz etkilerde bulunduğunu ortaya koymaktadır. Ülkemizde ise, devletin ekonomi içerisindeki payının büyük olmasından ve idarenin ekonomiye yaptıkları müdahalelerin anayasal normlar ve

limitlerle belirlenmemiş olmasından dolayı, genel milletvekili seçimlerinin marjinal faydası, marjinal maliyetinin altında kalmakta ve bu nedenle de seçimler, ülke ekonomisine kazandırdıklarından daha fazlasını kaybettirmektedir (Yamak 1999, 48).

Çıkar ilişkileri ile çevrelenen siyasi yapılanma ve seçim ekonomisi süreci ülke ekonomisinde çok önemli sonuçlar doğurmakta, fakat bu sonuçlar kamu yararının artırılmasında hiçbir katkı sağlamamaktadır. Seçim ekonomisi uygulamalarının ortaya çıkardığı politik konjonktürel dalgalanmalar incelendiğinde, iyi bir toplumsal düzeni oluşturacak anayasalar içerisinde mutlaka ekonomik anayasalarla kural ve normların da bulunması gereği açıkça görülür. Çünkü devletin ekonomik hak ve yetkileri anayasal çerçevede belirlenmez ve bunlar sınırlandırılmaz ise, devleti yönetenlerin keyfice kararlar aldıkları ve yetkilerini kötüye kullandıkları görülecektir (Watson 2005, 3; Pressman 2004, 6).

Siyasi iktidarlar yeniden seçilebilmek için kamu harcamalarını artırma eğilimindedirler. Bu harcamaların finansmanını da vergi ile değil, vergi dışı kaynaklar olan emisyon ve borçlanma ile karşılamaya çalışmaktadırlar. Bu da enflasyonu körüklemektedir. Demokrasi, bireysel arzuların sınırsızca uygulandığı bir rejim değildir. Fakat günümüzdeki temsili demokrasi anlayışı, güç ve yetkinin politik güçler tarafından sınırsız bir şekilde kullanılması olarak anlaşılmaktadır. Oysa gerçek demokrasi temsili demokrasi olmayıp, anayasal demokrasidir. Gerçek demokrasiye ulaşabilmek için devletin güç ve yetkilerinin anayasal normlarla belirlenmesi ve bu yetkilerin sınırlarının da çizilmesi gerekmektedir (Shughart; Tollison 2005, 243).

3.1. EKONOMİNİN SEÇİM ÖNCESİ GÖRÜNÜMÜ

Popülist ekonomi yönetimi içinde siyaset sanatı, devletin iktisadi alanda inisiyatif alanını günün ve ülkenin koşullarına göre siyasi alanda kendi çıkarlarını ençoklayacak şekilde belirlemektir. Devletin ayrıcalıklı alanlarının belirlenmesinde kullanılan en önemli ölçütlerden biri, müdahale alanında uygulanacak bir politikanın halk üzerinde kısa dönemde hissedilir bir memnuniyet duygusu yaratmasıdır. Bu nedenle uzun dönemde sonuç

verecek inisiyatif alanları popülist anlayış çerçevesinde tercih edilmeyecektir (Türkkan 1996, 175). Popülist ekonomi anlayışı çerçevesinde ayrıcalıklı ilgi alanlarının belirlenmesinde kullanılan ikinci ölçüt, bu alanda alınacak tedbirlerin kısa dönemde çok önemli mali külfet getirmemesi veya mali külfetin zamana yayılabilecek nitelikte olmasıdır. Bu ölçüt, siyasi iktidarların sınırlı bir kaynakla çeşitli kesimleri çeşitli açılardan memnun edebilecek çok sayıda politikayı aynı anda uygulama imkânı verecektir (Türkkan 1996, 177). Bu nedenle kısa dönemde sonuç verebilecek ve aynı zamanda da daha az mali külfetle başarılabilecek kamusal işler ve yatırımlar, seçim öncesi dönemde gündeme gelmektedir.

Siyasi iktidarlar seçimlerden önce oy ençoklaması yapmak isterlerse, seçmenlerine verdikleri vaatleri yerine getirmek için ekonomi politikalarını harcamaları arttırıcı yönde değiştirirler. Kamu harcamalarında seçim öncesi dönemlerde oluşan anormal artış, zamanla kamu ekonomisinin büyümesine ve ekonomik istikrarsızlıkların ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Eker; Aktan 1993, 72). Siyasiler oy ençoklaması amacıyla seçmenlerine ileriye dönük birçok vaatler verirler. Rasyonel davranan ve fayda ençoklaması amacıyla hareket eden seçmen ise, bu vaatler arasından en gerçekçi ve kendi çıkarlarına en iyi hizmet edebileceğini düşündüklerine oy verir. Kamu kaynaklarının hesapsızca kullanılmasıyla son bulacak bu davranışlar, para ve maliye politikalarını gevşeterek ekonomik problemlerin artmasına neden olmaktadır. Tüm bunlara ek olarak ekonomik hesapların yetersiz ve kısa dönemlik olarak yapıldığı seçim ortamında, devletin ekonomideki ağırlığının artması dolayısıyla korumacılık yaygınlaşır, piyasa dışı ekonomik ilişkiler ve kayıt dışı ekonomi yaygınlık gösterir ve piyasa ekonomisi zayıflar. Bu da ekonomik istikrarsızlıkların ortaya çıkmasına neden olur (Grofman 2004, 37).

3.2. EKONOMİNİN SEÇİM SONRASI GÖRÜNÜMÜ

Seçimlerden önceki durumun tam aksi yönünde bir ekonomik durum ve sürece girilmiştir. Seçimlerde muhalefet partilerinden biri iktidara gelmişse, bir önceki iktidar döneminde yapılanları eleştirerek, tüm ekonomik sorunların çözüleceğini, yeni ekonomik plan ve programlarla işe başlanıldığını ve bu dönemde vatandaşlardan oluşabilecek sıkıntılar için “kemer sıkma” ve “hoşgörü” beklediklerini belirtirler. Eğer seçimi iktidar partisi tekrar

kazanmışsa, artık ekonomide yeni bir dönemin başlayacağı vurgusuyla, sorunların çözümünde deneyim sahibi olduklarını ileri sürerler. Bu yaklaşım, ekonomik istikrar önlemlerini de beraberinde getirir. Görüldüğü gibi kim iktidara gelirse gelsin, uygulanmış olan seçim ekonomisinin olumsuz sonuçları seçmenlere yüklenmektedir. Çünkü seçim öncesinde uygulanmış olan genişletici para ve maliye politikalarının enflasyonist etkisinin azaltılması ve yapılan aşırı kamu harcamaları dolayısıyla iyice artan bütçe yükünün hafifletilmesi gerekmektedir. Bu nedenle ekonomide seçim öncesi yaşanan genişleme süreci, seçim sonrasında yerini daraltıcı para ve maliye politikalarına bırakır.

Açıklandığı üzere ekonominin seçim öncesi ve seçim sonrasındaki görünümü, Anayasal İktisat teorisyenlerinin çizdiği portreden farksızdır. Anayasal İktisat teorisyenleri, hükümetleri etkileyen faktörler olan çıkar grupları, eş-dost görevlendirme, politik yandaşlık, bürokrasi ve oy ticareti nedeniyle ekonomide etkinlik ve optimalitenin bozulmasının bir sonucu olarak ekonomik yozlaşmaların baş gösterdiğini ileri sürmüşlerdir. Siyasi iktidarların güç ve yetkilerini sınırlayıcı anayasal kuralların oluşturulmasının zorunluluğunu bunun için vurgulamaktadırlar. Aksi durumda seçim dönemlerinde hesapsızca uygulanan popülist politikalar ekonomiyi dalgalandırarak sarsmakta, stagflasyon gibi çözülmesi gerçekten zor sorunları doğurmakta ve ekonomide kronikleşen problemler ortaya çıkarmaktadır. Aynı zamanda ekonomide iniş çıkışlara yol açan politik konjonktür hareketleri, yabancı sermaye açısından ülkeyi riskli hale getirmektedir. Bu da yabancı sermaye girişlerinin azalmasına ve sermaye kaçışlarına da neden olabilmektedir.

3.3. SEÇİM EKONOMİSİNİN POLİTİKA ARAÇLARI

Tablo 3.1.'de seçim öncesi ve seçim sonrası dönemde kullanılan iktisat politikaları gösterilmiştir. Görüldüğü üzere bu politikalar seçim öncesi dönemde ekonomide genişletici, seçim sonrası dönemde ise ekonomide daraltıcı yönde kullanılmaktadır. Bu uygulamaların seçim ekonomisi ile birlikte kullanılması, ekonomik yozlaşmaların ortaya çıkmasını kolaylaştırmaktadır. Tabloda gösterilen seçim öncesi ve seçim sonrası dönemde kullanılan iktisat politikaların nasıl kullanıldıkları ise tablodan sonra açıklanmıştır.

Tablo 3.1. Politik Konjonktür Hareketlerini Doğuran Seçim Öncesi ve Sonrası Dönemde Kullanılan İktisat Politikaları

SEÇİM ÖNCESİ DÖNEM		SEÇİM SONRASI DÖNEM
1. Genişletici Maliye Politikası - Kamu harcamalarının arttırılması - Vergi oranlarının indirilmesi - Kamu harcamalarının finanse edilmesi için iç ve dış borçlanmaya gidilmesi - Açık bütçe politikası - Memur ve işçi maaşlarına zam yapılması - Tarımsal destekleme politikaları ile çiftçilere ödeme yapılması	↔	1. Daraltıcı Maliye Politikası - Kamu harcamalarının açık finansman ile yürütülmeye devam edilmesi - Vergi oranlarının yükseltilmesi veya yeni vergiler ihdas edilmesi - Bütçe açıklarının finansmanı için borçlanma politikasına devam edilmesi
2. Gevşek Para Politikası - Artan kamu harcamalarının para basılması suretiyle karşılanması - Açık piyasa işlemleri yoluyla finansman temin edilmesi - Hazineye kısa vadeli avans temini - KİT'lere finansal destek sağlanması - Tarımsal destekleme alımları için kredi desteği	↔	2. Sıkı Para Politikası - Para arzının daraltılmaya çalışılması - Hazine, KİT ve tarımsal destekleme alımı yapılan kuruluşlara açılan Merkez Bankası kredilerinin konsolidasyonu
3. KİT Politikası KİT zamlarının ertelenmesi	↔	3. KİT Politikası KİT zamlarının yapılması

Kaynak: Aktan; Utkulu; Togay 1998, 95

Mali araçlar, kamu harcamaları ve kamu gelirleridir. Kamu harcamaları; cari, transfer ve yatırım harcamaları, kamu işletmelerine ve özel sektöre yapılan sermaye transferleri ve mali yardımları içine alır. Kamu gelirleri ise; vergi, resim, harç, parafiskal gelirler gibi kalemlerden oluşur.

Ekonomide politik mübadele varsayımına uygun bir biçimde karşılıklı bir mübadele hâkimdir. Maliye politikaları sadece baskı gruplarının yapmış olduğu etkileme ve yönlendirme çabaları sonucunda oluşmamakta, bunun yanı sıra baskı grupları ve çıkar çevrelerini de politikacılar istedikleri yöne yönlenmeleri için bir bakıma teşvik etmektedirler. Çünkü politikacılar, oy peşinde koşar ve oy potansiyellerini arttırmak için her türlü yolu denemeye çalışırlar. Bu amaçlarına ulaşmaya çalışırken de kamu mal ve kaynaklarını kullanırlar. Çıkar grupları da amaçlarına ulaşmak için politikacıları kullanmaya çalışırlar. Ayrıca oy ençoklamasını gerçekleştirmeye çalışan politikacılar, ideolojik politikaları ya da seçmenleri tatmin edecek politikaların uygulanması doğrultusunda çaba sarf ederler. Bu durumlarda da genellikle genişletici maliye politikalarının uygulanması söz konusu olur ve seçimler yaklaştıkça en güçlü ekonomik-politik faaliyetler popülist amaçlarla seçim ekonomisi sürecinde yer alır (Serin 1998, 477).

Kamu yatırımları genellikle oy potansiyelinin yüksek olduğu ya da yüksek oy beklentisi olan yerlerde yoğunlaşır. Seçim sonuçları açıklandıktan sonra siyasi iktidarların fazla oy çıkardığı bölgelere daha fazla hizmet götürülmesi de politik yozlaşmalara bir örnek oluşturur. Kamu tarafından yapılan kimi satın alımların belirli şirketlerden yapıp, belirli bölgelere yönlendirilmesinin arkasında da politik mübadele varsayımının izleri görülmektedir. Bu harcamaların yapıldığı yerler ve bölgeler, siyasi iktidarın kendisine yakın gördüğü yerler ve bölgelerdir.

Emekli maaşı, yaşlılara yapılan sosyal yardımlar, hastalık ve işsizlik ödemeleri gibi transfer harcamaları da seçim dönemlerinde siyasi iktidarlar tarafından oy ençoklaması için kullanılırlar. Bunun yanı sıra ihraç mallarında vergi iadeleri veya tarımsal üretimde kullanılacak akaryakıtların vergi dışı bırakılması gibi uygulamaları da aynı kapsamda değerlendirebiliriz.

Seçim dönemine gelindiğinde yapılan yatırım harcamaları genelde işsizliği azaltıcı alanlara yönelerek, emek yoğun yatırımların yapılması yönündedir. Bayındırlık, baraj, köprü yapımı gibi faaliyetler bu dönemde hız kazanır. Oysa seçim sonrası bu yatırımların unutulması, kaynakların kötüye kullanıldığını ve ekonomik politikaların siyasal hesaplara göre yapıldığını gösterir (Durkaya 1997, 65).

Kamu harcamaları dışında kamu gelirlerinin de popülizme alet edilmesinin ekonominin yozlaşması üzerinde etkili olduğu söylenebilir. Vergi politikası, devletin belli sektörlere tanıdığı vergisel kolaylıklar yanında, mali yardımları da içerir. Düşük faizli kredilerle beslenen sektörler üzerinden siyasal rant beklentisi, siyasi iktidarların amaçlarının yeniden seçilme şanslarını arttırmak olduğunu ortaya koyar.

Para politikası araçları seçim dönemlerinde ekonomide genişletici ve seçim sonrası ise daraltıcı sonuçlar doğuracak şekilde kullanılır. Bu nedenle para arzının ve kredi hacminin genişlemesiyle şekillenen parasal araçlarda, seçim döneminde yoğun bir hareketlilik görülür. Siyasi iktidarlar merkez bankalarını özerk bir kurum olarak göstermelerine karşın, genellikle merkez bankası politikalarını kontrol imkânlarının olması ve bu yolla politikalara yön verebilmeleri, parasal politikaları da istedikleri gibi yönlendirmelerini sağlar. Çünkü yeterli kaynağın olmadığı ekonomilerde merkez bankaları, hükümetin finansörlüğü üstlenir (Shughart; Tollison 2005, 244).

Kredi olanaklarının bollaştığı ve kredi sınırlamalarının en aza indiği seçim döneminde bankalar tarafından kaydı para yaratılması, kredi oluşturma sürecine katkıda bulunmaktadır. Böylece hemen her isteyene düşük faizli ve uzun vadeli kredi imkânları sağlanır. Böylelikle siyasal iktidarlar oy potansiyellerini arttırmaya ve yeniden seilebilmeyi garantilemeye çalışmaktadırlar.

Para arzının arttırılması, faiz, döviz kuru, iç ve dış borçlanma politikaları, para politikası araçlarını oluşturan olgular olarak seçim ekonomisinde kullanılır. Seçim dönemine girildiğinde açık piyasa alımları sonucu para stokunun artışı, faiz oranlarının düşmesine neden olurken, reel harcamalarda artış görülür. Dolayısıyla ekonomide genişletici bir etki

yayılırken, sermaye talebi ve fiyatlar genel seviyesi üzerinde baskı oluşacaktır. Seçim sonrası dönem ise, kamu kesiminin yeteri kadar kaynağa sahip olmaması durumunda, iç borçlanmaya gidilmesini ve dolayısıyla faiz oranlarının tekrar yükselmesini sağlar. Seçim öncesi ortaya çıkan yapay ekonomik genişlemeler, seçim sonrası dönemde yerini tekrar daraltıcı politikalara bırakır. Kısa dönemde para arzı ile faiz oranı arasında ters orantı varken, parasal politikaların asıl etkisi uzun dönemde, para stokunun reel değerinin düşüp, faiz oranlarının yükselmesi ve enflasyon sürecinin reel geliri düşürmesiyle belirir.

Seçim öncesi dönemlerde piyasadaki likiditeyi azaltmak için faiz oranları, zorunlu karşılıklar oranı ve disponibilite oranı gibi para politikası araçları kullanılır. Zorunlu karşılıklar oranı ve disponibilite oranı yükseltilerek faiz oranının artması sağlanmaya çalışılır. Böylece enflasyon oranı düşük gözükecek ve seçim öncesi “başarılı hükümet” mesajı topluma enjekte edilmeye çalışılacaktır.

Anayasal İktisat teorisyenlerinin değindiği “politik miyopluk” tezine göre politikacılar, uyguladıkları iktisat politikalarının uzun dönemde meydana getireceği ekonomik istikrarsızlıkları göremezler. Onların tek ilgilendikleri bu politikaların oy artışı sağlayıp sağlamayacağıdır. Bu nedenle fiyat istikrarının uzun dönemli faydalarını bilseler bile politik miyopluğa kapılarak oylarını ençoklamak için karşılıksız para basımı, verimli olmayan kurum ve kuruluşlara kaynak aktarılması, tarım ürünlerine yüksek taban fiyat uygulanması ve kamusal harcamaların merkez bankası kanalıyla karşılanması gibi popülist uygulamalara imza atarlar. Bu da uzun dönem fiyat istikrarının ortadan kaldırmaktadır (Samuels 2000, 9).

3.4. SEÇİM EKONOMİSİ UYGULAMALARININ SONUÇLARI

Anayasal İktisat teorisyenlerinin belirttiği gibi popülist politika uygulamaları, politik konjonktür hareketleriyle ekonomideki sorunları arttırmaktadır. Seçim öncesi ve seçim sonrası uygulanan ekonomi politikalarının farklılık göstermesi, ekonomide dalgalanmaların meydana gelmesine ve piyasa dinamiklerinin sistem içerisinde etkinliklerini yitirmelerine neden olmaktadır.

Olumsuz sonuçları hemen kısa dönemde görülmeyen seçim öncesinde uygulanan genişletici ekonomi politikaları, seçim sonrası dönemde fiyat artışlarıyla birlikte gelir ve refahta azalmalara ve ekonomik istikrarsızlıklara neden olur. Bu nedenle seçimden sonra “kemer sıkma politikaları” da denebilecek sıkı para ve maliye politikaları uygulamak gerekir. Bu uygulama sonucunda da ekonomide istikrarsızlıklar daha da kalıcı hale gelir.

Oy ençoklamak için uygulanan popülist politikalar, gösteriş için yapılan yatırımlara ve harcamalara yönelir. Kısa dönemli gelir transferine yönelen bir ekonomide gelir dağılımının düzeltilmesi, işsizliğin azaltılması ve refah düzeyinin arttırılması gibi makro amaçlar göz ardı edilmektedir.

Ekonomik devletçilik iktidarı yıpratmakta, piyasa şartlarının dışında alınan her karar ya rüşvet ya da nüfuz ticareti şeklinde olmaktadır. Siyasal kararların piyasa mekanizmasının arkasında yer alması; bölüşüm, üretim ve harcamalar üzerinde etkili olmaktadır. Piyasa güçlerinin ekonomideki hâkimiyetini sınırlayan ve ekonomiye müdahale edebilme yetkisini elinde tutan iktidarlar siyasi yozlaşmalara neden olmaktadır. Bu siyasi yozlaşmalar da ekonomik yozlaşmaları doğurmaktadır. Ekonomik istikrarsızlıklara ve dolayısıyla ekonomik yozlaşmaya neden olan seçim ekonomisi politikalarının gerçek etkisi, uzun dönemde görülür. Burada sorun, seçim öncesi kamu harcamalarının artması ile sınırlı değildir. Siyasi rekabette kullanılan araçlar ve siyaset yapma biçimi nedeniyle ekonomi politikalarının kontrolü güçleşebilir. Verilen vaatlerin yerine getirilmesi için verilen çabalar, kamu harcamalarının daha hızlı artmasına neden olabilir.

Türkiye’de yıllardır siyasi alanda yaşanan istikrarsızlık, hükümetlerin kısa ömürlü olmasına ve bununla birlikte oy avcılığına dayalı seçim ekonomisi uygulamalarına yol açmıştır. Siyasi istikrarsızlık, ekonomik ve sosyal alanlarda da istikrarsızlıkların baş göstermesine neden olmuş, siyasetteki popülist yaklaşım, ülkenin temel sorunlarının çözülmesi yolunda sağlam ve cesur adımların atılması yolundaki en önemli engelleri teşkil etmiştir. Ne yazık ki, seçim ekonomilerinin ve popülizmin ekonomik ve sosyal hayat üzerindeki tahribatı uzun yıllar giderilememekte ve halk bundan büyük zarara uğramaktadır.

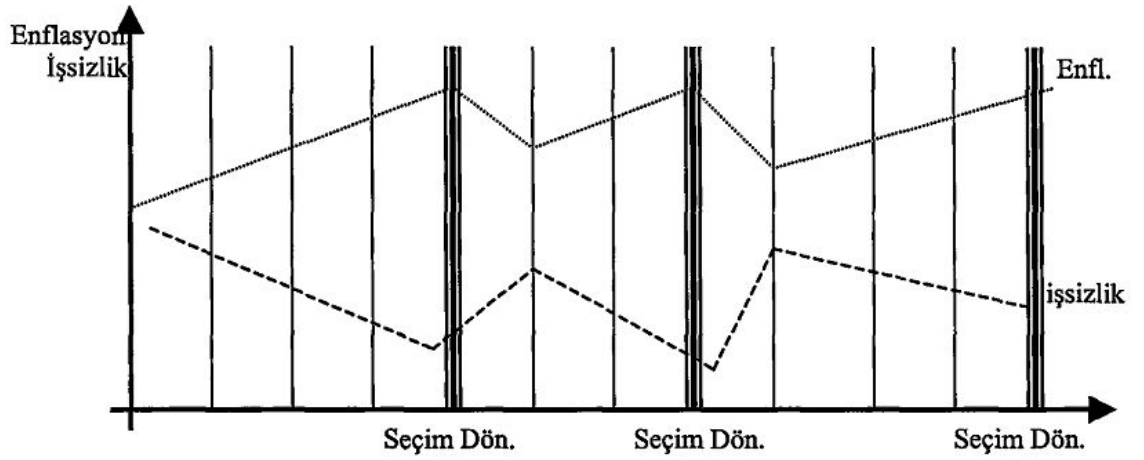
Seçim döneminde kaynakları popülist politikalar uygulamak için kullanan siyasi iktidarlar, seçimden hemen sonra uyguladıkları politikaları tam aksi yönde değiştirirler. Vergilerin arttırılması, kamu harcamalarının azaltılması ve para arzının daraltılması şeklindeki “kemer sıkma politikaları” acilen yürürlüğe konulur.

Kamu kesimi borçlanma gereğinin artması, vergi gelirlerinin arttırılmadan kamu harcamalarının arttırılması ekonomideki çoğu sıkıntıların kaynağını oluşturur. Böyle bir ortamda KİT ürünlerine yapılan zamlar, i borçlanmaya daha fazla gidilmesi, merkez bankası kaynaklarının zorlanması ve dış yardımlara güvenilmesi, makro ekonomik dengesizliklerin belirtileridir. İ borçlanma, faiz hadlerini yükseltebileceği gibi, fiyatların artmasına da neden olabilir. Böyle bir yola başvurulması, seçimlerden sonra konsolidasyon sorununu da ortaya çıkarabilir. Daha sonraki dönemlerde ise, bte üzerinde faiz baskısına yol aabilir.

Seçim dönemlerinde seçim ekonomisi uygulayarak sübvansiyon ve transfer harcamalarını arttıran, vergi oranlarını düşüren, büyük projelerini açıklamak ve önemli yatırımlarını yapmak için seçim dönemlerini bekleyen hükümetler, bu şekilde genel seçim dönemlerinde izledikleri popülist politikalar sonucunda gerçekleşen talep şokları ile ekonomide canlanmayı başlatır. İştihadam yükselir, işsizlik azalır, ücretler yükselmeye başlar. Bu durumda hükümetler seçmenlerden bu memnuniyetlerini oylarıyla göstermelerini beklerler. Seçim dönemini izleyen yıllarda ise tam tersine daraltıcı politikalar gündeme gelince ekonomide bir duraklama başlar. Bu şekilde uygulanan politikalardan doğan konjonktürel dalgalanmalar, politikacıların sadece yeniden iktidara gelmeyi düşündükleri çıkarıcı davranış çerçevesinde hareket etmelerinden kaynaklanmaktadır (Dinler 1996, 434).

şekil 3.1.’de grldği gibi seçim dönemlerinde enflasyon ile işsizlik arasında ters bir ilişki vardır. Seçim öncesinde enflasyon oranı ykseken, işsizlik oranı düşüktür. Siyasal iktidarların oy kaybetmemek için kamu harcamalarını arttırarak işsizlikle mücadele etmeleri bu durumun nedenidir. Artan kamu harcamalarının etkisi de enflasyondur, çünkü giderek artan kamu harcamaları ister istemez vergi dışı finansman araçları ile karşılanmakta, bunun sonucunda da enflasyon artmaktadır. Seçim sonrası dönemde ise

enflasyon oranında bir azalma olurken, işsizlik oranı yükselmektedir. Seçim sonrasında seçimi kazanmış olan iktidarın genişletici para ve maliye politikalarını terk ederek, tekrar “kemer sıkma politikaları” olarak adlandırılabilir sıkı para ve maliye politikaları uygulamaya başlaması da bunun nedenidir.



Şekil 3.1. Seçim Ekonomisi Uygulamalarından Doğan Politik Konjonktür Hareketleri

Kaynak: Aktan; Utkulu; Togay 1998, 93

Politik konjonktürlerden kaynaklanan ekonomideki istikrarsızlıklar ve belirsizlikler, sermaye hareketlerinde de dalgalanmalara neden olur. Yabancı sermayenin de ekonomideki dalgalanmalarla doğru orantılı bir biçimde azalıp artması, konjonktürel dalgalanmaların ekonomide daha belirgin olmasına neden olmaktadır (Berksoy; Saltoğlu 1998, 151).

Makro ekonomik dengelerin bozulması, popülist ekonomi yönetimi anlayışının uzun süre egemen olduğu bir ülkede çeşitli nedenlerle gündeme gelebilir. Makro ekonomik dengelerin bozulması genellikle ya kamu açıklarının artması, ya da dış açıkların artması şeklinde kendisini gösterir. Sadece kamu açıkları veya dış açıklarda bir artış olursa çeşitli önlemlerle dengesizliklerin katlanılabilecek bir sınıra çekilmesi mümkün olabilir. Ancak, hem kamu açıklarının hem de dış açıkların birlikte ve kendi kendisini besleyen bir süreç

içinde artması söz konusu olursa sistem ciddi ve onarılması zor bir krize sürüklenebilir (Türkkan 1996, 182).

Popülist politikalar uygulayarak kamu harcamalarını arttıran hükümetler, bütçe açığı sorunuyla yüzleşmek durumunda kalırlar. Bütçe açıklarını kapatmak için dış borçlanma yolu seçildiği zaman sorun kısa vadede çözülmüş gibi de olsa, uzun vadede alınan tüm borçların faiziyle birlikte ödenmek zorunda olduğu gerçeği siyasi iktidarların yüzüne bir tokat gibi çarpar. Geçmiş yıllardan kalan yüklü bir dış borcu olan ve dış ticaret bilançosu eksi bakiye veren bir ülkede, yeni dış borçların ortaya çıkaracağı negatif ekonomik sonuçlar, ülke ekonomisini ciddi bir şekilde sarsar. Çünkü dış ticaret bilançosunun eksi bakiye vermesi, ekonomideki bir döviz talebi fazlasına işaret eder. Devletin dış borçlarını ve bunların faizlerini ödemek için piyasadan döviz satın almak zorunda kalması, hem para arzını arttırır hem de enflasyonu körükler. Bu durumda yerli paranın değeri döviz karşısında düşer. Bunun sonucunda da ithal girdilerin yerli para cinsinden fiyatı artar ve maliyet enflasyonu ortaya çıkar.

Parasal ve mali disiplinsizliğin ekonomiyi genişletici yönde hareketlendirmesinden kaynaklanan ekonomik istikrarsızlıklar ve enflasyonist sonuçlar nedeniyle enflasyonu önlemek için uygulanan politikalar, ülkeyi sadece durgunluk değil stagflasyon olgusuyla da karşı karşıya getirir. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde vergi gelirlerinin üçte ikisinin faiz giderlerine ayrılması, kamu harcamalarının finansmanı problemini ve dolayısıyla iç ve dış borçlanmayı ve karşılıksız emisyonu arttırabilmektedir. Emisyon, iç borç ve dış borç kısır döngüleri ortadan kaldırılmadan popülist düşünce ve planlarla ekonomiye müdahale edilmesi ile ekonomik sorunların çözüme kavuşturulması mümkün değildir. Oy ençoklaması amacıyla uygulanan popülist politikalar sonucu ortaya çıkan kamu harcamalarının finansmanı sorununun doğurduğu ekonomik yozlaşmalar, stagflasyonun daha da kronikleşmesine ve ekonomik krizlerin süreklilik göstermesine neden olmaktadır. İşte bu noktada Anayasal İktisat teorisyenleri, ekonomik yozlaşmaların ve kronik sorunların oluşmasının birincil nedeni olan seçim ekonomisi politikaları ve bu süreçten kaynaklanan olumsuz faktörleri ortadan kaldırmanın tek yolunun bir ekonomik anayasa oluşturulması olduğunu ifade etmektedirler.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE POLİTİK YOZLAŞMA ve ANAYASAL İKTİSAT

4.1. TÜRKİYE’DE DEVLETİN BÜYÜME SÜRECİ

Kuruluş yıllarında zengin doğal kaynaklara sahip olan Türkiye Cumhuriyeti’nin bunu kullanabilecek teknik ve mali sermayesi yoktu. 17 Şubat 1923 - 4 Mart 1923 tarihleri arasında gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresi’nde, günün koşullarına uygun olarak liberal görüşlere göre belirlenen “özel kesimden çok şeyler bekleyen” ekonomi politikası, 1930’dan itibaren hızla devletçiliğe dönüşmüştür. Aslında devletçilik ilke olarak 1924 Anayasası’nda benimsenmiştir. Ancak pratiğe dönüşmesi 1932 yılı sonrasına kalmıştır. İşte bu yıllardan itibaren kamu kesimi her alanda hızla büyümüştür. Günümüzün önemli KİT’lerinin pek çoğu yine bu dönemde faaliyete geçmiş işletmelerdir. Söz konusu kamu iktisadi girişimleri o dönemlerde ekonominin lokomotifi olmuşlardır. 1924 Anayasası devletçilik anlayışını benimserken, ekonomi politikasını belirleyenler özel kesimi göz ardı etmemişlerdir. 1927 yılında uygulanmaya başlayan koruyucu gümrük tarifeleriyle devlet, bir taraftan vergi gelirlerini arttırmayı hedeflemiş, diğer taraftan yurt içi sanayi işletmelerini koruma amacını gerçekleştirmeye çalışmıştır (Yereli 2003, 96).

Atatürk dönemindeki uygulamalar ve 1940’dan 1980’e kadarki uygulamalar tam anlamıyla karma ekonomiyi ifade etmektedir. Dolayısıyla Cumhuriyet dönemi boyunca özel kesim, beşeri sermayenin ve teknolojik olanaklarının elverdiği ölçüde ve piyasa ekonomisinin kuralları içinde gayri safi milli hasılanın oluşmasına katkıda bulunmaya çalışmıştır. Mustafa Kemal Atatürk, devlet hazinesinin sürekli olarak güçlü tutulmasına büyük önem vermiştir. Hazine gelirlerinin giderleri karşılayamadığı hallerde, paranın iç ve dış değerinin

korunamayacağına inanmış ve bu nedenle bütçe denkliğinin kayıtsız ve şartsız olarak korunması gereken bir ilke olduğunu kabul etmiştir. Bu anlayışın bir ürünü olarak Cumhuriyet döneminin ilk bütçeleri denk bütçelerdir. Hatta bütçelerin fazla verdiği dahi görülmüştür. 1924-1934 yılları arasında bütçelerin, 8 yılında kesin hesap sonuçları fazla ile 1 yıl (1933) denk olarak ve 2 yıl (1925 ve 1931) açık ile kapanmıştır (Yereli 2003, 97-98).

Ekonomi alanında 1970 yılında Nobel ödülü almış ünlü iktisatçı Paul Anthony Samuelson, karma ekonomi sistemini şöyle tarif etmektedir: *“Karma ekonomi, özel sektörle kamu sektörünün, piyasa ekonomisi çerçevesinde oluşan serbest karar ve tercihlerle siyasal karar ve tercihlerin, kişisel hak ve özgürlüklerle sosyal sorumlulukları ve kişisel refah kriterleri ile sosyal refah ölçülerinin karıştırılıp harman edildiği bir düzendir”* (Dağcı 2005, 25).

Türkiye ekonomisi ve onun sisteminin Cumhuriyet’in kuruluşundan 1980’li yıllara kadar ana çizgileriyle karma ekonomik modele uyduğu söylenebilirse de, 1980 sonrasında önemli değişimler yaşanmıştır. 1980’li yıllarda özellikle ABD ve İngiltere öncülüğünde gündeme oturan “özelleştirme dalgaları”, karma ekonomi sistemini derinden etkilemiştir. Türkiye’de devlet bazı istisnalar dışında, piyasada özel sektörle birlikte girişimci olmaktan çıkmakta, daha çok koordinasyon görevini üzerine almak istediğini ortaya koymaktadır. Devletin elinde hâlâ posta, telgraf, radyo ve televizyon gibi iletişim sektöründe faaliyet gösteren işletmeler bulunmakta birlikte demiryolu, deniz yolları ve hava ulaşımında da faaliyet gösteren işletmeler vardır. Ancak sözü edilen işletmelerin özelleştirilmesi için bir iradenin ortaya konması önemlidir. Bu kapsamda Türk Telekom, Tüpraş ve Erdemir gibi KİT’lerin özelleştirilmiş olması bu iradenin geç de olsa ortaya konduğunun göstergesidir. Cumhuriyet’in kuruluşundan günümüze devletin elinde bulunan birçok KİT özelleştirilmiştir. Türkiye’nin ekonomik modeli bu yönüyle değerlendirildiğinde tam anlamıyla karma ekonomisi sisteminin uygulanmakta olduğu söylenemez (Dağcı 2005, 27).

Türkiye’de 1950 sonrasında açık bütçe politikaları izlenerek kamu harcamaları hızlı bir şekilde artırılmıştır. Kamu yatırımlarının giderek artması kamu harcamalarını artırmış, buna karşılık vergi gelirlerinde istenen gelir artışı sağlanamadığı için borçlanarak bütçenin finansmanına çalışılmıştır. İngiltere ve Fransa’ya 1950 yılına kadar ödenen Osmanlı

borçlarının ardından, 1950’li yıllar bu sefer Türkiye’nin borçlanma yılları olarak önem kazanmıştır. Kalkınma planlarında liberal söylemlere rağmen devletin ekonomiye müdahalesi 1960’lı yılların başından 1977 yılına kadar, her alanda giderek artma eğilimi göstermiştir. 1970’li yılların sonuna kadar giderek artan yıllık enflasyonun altında, kamu harcamalarının aşırı artışı yatmaktadır. 1960-1980 arasında uygulanan ithal ikameci politikalarla, bu sefer transfer harcamaları artırılmış ve kamu ekonomisi genişlemeye devam etmiştir. Bu dönemde devlet tekelleri siyasi iktidarlara yakın çevreler tarafından kendi çıkarları doğrultusunda kullanılmış ve yine KİT’lerdeki partizan kadrolaşmalar nedeniyle işletmelerdeki istihdam, optimum düzeyin üzerine çıkmış ve üretimde verimlilik düşmüştür. Piyasa anlayışından uzak bir şekilde ücret belirlenmesi esas olan politikalar sonucunda pek çok kamu iktisadi girişimi hızla zarar eder hale gelmiştir. Yine ithal ikameci politikaların bir sonucu olarak, siyasi iktidarlara yakın sanayiciler korunmuş ve kalitesiz ürünleri monopol ya da oligopol piyasaları kurarak yüksek kârlarla satmışlardır. Kısa aralıklarla yapılan seçimleri kazanma gayesindeki siyasi iktidarlar ise yüksek taban fiyat tespiti ve aşırı miktarlardaki destekleme alımları ile kamu ekonomisindeki açıkları daha da arttırmışlardır. 1980-1990 arasında dış borçlanmaya dayalı bir büyüme politikası izlenerek piyasa ekonomisi devlet tarafından desteklenmeye çalışılmıştır. Borçlanma eğilimi, özellikle dış borçlar açısından, 1980 sonrasında hız kazanmıştır (Yereli 2003, 98-100).

“24 Ocak Kararları” olarak anılan ve istikrar önlemlerini içeren bir kararlar paketi, 24 Ocak 1980 tarihinde açıklanmıştır. Bu paketle birlikte Türkiye’nin ekonomik sistemiyle ilgili tartışmaların dozu da artmıştır. 24 Ocak Kararları açıklanırken önceki dönemlerde yaşanan sıkıntıların sebeplerini ortaya koyma gereği duyulmuş ve bu sebeplerin başında ekonomiye yapılan müdahalelerin, sübvansiyonların, serbest fiyat oluşumunu önleyen kararların geldiği belirtilmiştir. Bu çerçevede oluşan temel felsefe ve yaklaşım çerçevesinde genel fiyat kontrolü kaldırılmış, KİT’lerin ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları serbest bırakılmış, sübvansiyonların en aza indirilmesi, hatta tamamen terk edilmesi prensibi benimsenmiştir. Ayrıca faiz oranları ve döviz kurlarının serbestleştirilmesi yönünde adımlar atılmış, 1989’da açıklanan kararla Türk lirası konvertibl (serbestçe dövize çevrilebilir / çevrilgen) hale gelmiştir. 1980-1983 yılları arasında Türkiye’nin dünya pazarlarına açılması için bir dönüşüm başlamış, 1989-1990’da bu dönüşüm tamamlanmıştır. Bu süreçte

öncelikle mal piyasaları dış pazarlara açılmış ve ithalat rejimi serbestleştirilmiştir. Döviz kuru yüksek bir devalüasyonu takiben esnekleştirilmiş ve dolaylı teşviklerle birleştirilerek, sanayinin ihracata yönlendirilmesinde temel bir araç görevi üstlenmiştir (Dağcı 2005, 28).

1990 sonrasında dış finansman olanaklarının daralması sonucunda iç borçlarda önemli bir artış görülmüştür. Bu dönemde artan borç faizi yükü, bütçeler üzerinde etkisini göstermiştir. Büyüyen devletin cari gereksinimlerini karşılamaya yarayan kısa vadeli politikaların izlendiği 90'lı yıllar, artık kamu ekonomisinin aşırı büyüme nedeniyle sınırlarını zorladığı ve kamu ekonomisine bağımlı özel ekonominin de sık sık krize girdiği bir mali bunalımlar dönemi olmuştur. Bütçe ödeneklerinin yarısını aşan, hatta zaman zaman neredeyse tamamına yaklaşan faiz ödemeleri, son yıllardaki iktidarların en önemli sorunu haline gelmiştir. Artan faiz yüküne bağlı olarak kısılan yatırım ve personel harcamaları nedeniyle kamu ekonomisinde yaşanan kriz, kamu ekonomisinden bağımsız yaşayamayan özel ekonomiyi de etkilemiştir (Yereli 2003, 101).

Siyasi iktidarlar, büyüyen devletin artan harcamalarını karşılamak için daha fazla borçlanmış, bu borçları ödemek için iç borçlanma olanaklarının tıklandığı noktada da T.C. Merkez Bankası kaynaklarına yönelmişlerdir. Siyasi iktidarların bu kısa vadeli avans kullanımı, bir yandan iç borçlanma senetlerinin faizlerinin artmasına, diğer yandan da bankalararası işlemlerdeki faiz oranının yükselmesine yol açmıştır. Hem T.C. Merkez Bankası'na nakit para veren ve hem de Hazine Müsteşarlığı'ndan iç borçlanma senetlerini satın alan bankalar, her iki taraftan da kazanç elde etme olanağını yakaladıkları için, söz konusu döngüden giderek daha da zenginleşerek çıkmışlardır. Sistemin bu şekilde işleyişi ise, banka kurmak suretiyle devlete borç vermeyi önemli bir ekonomik faaliyet haline getirmiştir. Bankaların zenginleşmesinin kamu maliyesine yansımaları ise artan kamu açıkları şeklinde olmuştur. Bunun yanında Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi, aşırı derecede tahribata uğratılmış ve adeta parti yandaşlarına yeni kadrolar tahsis edebilmek için, mevcut çalışanların erken emekli edilmelerine kadar varan birçok yozlaşmış politika teknikleri uygulanmıştır. Bunu yapanlar, ya ekonomiye tam anlamıyla vakıf olmadıkları için Türkiye'deki işsizlik sorununu çözdüklerini zannetmişler ya da tam tersine yaptıkları ihanetin bilincinde olarak hareket etmişler, fakat bunu seçmenlerinden gizleyerek onlara

işsizlik sorununu çözmekte oldukları gibi bir izlenim vermişlerdir. Böyle bir davranış içindeki politikacıların temel hedefleri ise sonraki seçimleri kazanabilmek ve kendi rantlarını daha da arttırabilmekten başka bir şey değildir (Yereli 2003, 101-103).

4.2. TÜRKİYE’DE DEVLETİN BÜYÜMESİNİN SONUÇLARI

Devletin büyümesinin en önemli maliyetlerinden biri, üretim-bölüşüm sürecinin bozulmasıdır. Bir ekonomide dağılım (üretim faktörlerinin milli gelirden ne kadar pay alacağı) iki şekilde gerçekleşebilir. Ya piyasa ekonomisinde rekabete dayalı olarak üretim faktörleri milli gelirden pay alır ya da bu paylaşımı siyasi otorite belirler. İşte siyasi otoritenin sahip olduğu bu yetki, kamu bürokrasisi aracılığıyla kullanılmaktadır. Piyasa ekonomisinde, rekabete dayalı bir ortamda, birden çok üretim faktörü sahibinin karşı karşıya gelerek üzerinde anlaştığı ve adil olduğuna inandığı bir fiyata göre belirlenen bir bölüşüm sistemi mevcuttur. Oysa bu bölüşümü siyasi otoritenin ya da yetkilendirdiği bürokratların belirlemesi, bölüşüme hiçbir şekilde katılmayan ve alacağı ücret önceden belirlenmiş bir kişi ya da kurulun alacağı kararlar olacağı için her zaman tartışılacaktır. Böyle bir sistemde bölüşüm değerinin adil olması beklenemez. Çünkü tarafların rızası, bölüşüm değerinin belirlenmesi esnasında pek dikkate alınmamaktadır. Bu işleyiş tarafları memnun etmeyeceği için, yol açacağı olumsuzluklardan ötürü devleti sorumlu hale sokacaktır. Dahası devlete tepki oluşacaktır. Devletin bu işleyişe karşı tarafsız kalması ve tarafsız kalmasına rağmen bu işleyişten dolayı zarar görenler varsa onların zararını giderecek önlemler alması, asıl arzu edilen durumdur. Türkiye’de devletin büyümesinin toplumsal ve ekonomik sonuçları genel olarak kamu ekonomisinin sorunları şeklinde değerlendirilmektedir. Bunlar:

- Enflasyonun yüksek boyutlarda seyretmesi,
- Bütçe açıkları ve kamu kesimi açıklarının yüksekliği,
- Ağır vergi yükü ve kayıt dışı ekonominin yüksek boyutlarda olması,
- Ağır iç ve dış borç yükü,
- KİT’lerin finansman açıklarının giderek yükselmesi,
- Sosyal güvenlik sistemi açıklarının yüksek boyutlara ulaşması,

- Yerel yönetimlerin finansman sorunları,
- Aşırı derecede bürokratikleştirme, bürokrasinin genişlemesi, kırtasiyecilik, gereksiz formaliteler, kuralcılık, yönetimde gizlilik ve örtbas etme, işlerin ağır yürütmesi, verimsizlik, israf ve savurganlık, bürokratik güç ve yetkiyi devretmeme, personel araç, gereç ve hizmet ünitelerinin artması, vatandaşın yönetime ulaşmasındaki güçlükler,
- Siyasal yozlaşmalar ((rüşvet, zimmet, irtikap (kötü iş yapma, hile yapma, yalan söyleme), adam kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı, rant kollama, hizmetsiz memuriyetlik ...gibi))
- Kurumlar arası koordinasyon yetersizliği, kontrol ve denetimlerdeki yetersizlik (Yereli 2003, 106).

Siyasi iktidarlar tarafından sınırsız bir yetki anlayışıyla kullanılan ekonomik ve mali politikalar devleti giderek büyütmüş, ekonomik ve politik alanda yozlaşmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Türkiye’de denk bütçe ilkesinden vazgeçilmiş olması ve borçlanma politikasının kabulü, seçmen katında, vergisiz devlet olabileceği yanılgısını doğurmuş ve mali disiplini yok etmiştir.

4.3. TÜRKİYE’DE POLİTİK YOZLAŞMA

Türkiye’de çok partili döneme geçilmesiyle beraber partiler arası rekabette başlamıştır. Hükümetlerin, çeşitli çıkarlar ve oy ençoklaması amacıyla hareket etmeleri politik yozlaşmanın yaygınlık kazanmasına neden olmuştur (Yayla 1993, 20).

Türkiye’de 1923-1950 arası tek parti döneminde bazı bakanların yüce divanda yargılanması ve ceza almaları ile sonuçlanan yozlaşma olayları söz konusu olmuşsa da, politik yozlaşmaların çok partili demokratik yaşama geçilen 1950’lerden bu yana daha fazla arttığı gözlenmektedir. Ancak yozlaşma ve yolsuzluklar 1980 sonrası dönemde artış eğilimine girmiş ve son yıllarda iyice yaygınlık kazanmıştır. Bu süreçte rüşvet, rant kollama, eş-dost görevlendirme, siyasal kayırmacılık ve yağmacılık gibi politik yozlaşma türleri olağan görülmeye başlanmış, politik ve bürokratik değerler erozyona uğramıştır. Yozlaşmanın bu

derece yaygınlaşması, 1990'lı yılların başında rüşvet ve yolsuzluk iddialarını araştıracak bir Devlet Bakanlığı'nın kurulmasına bile yol açmıştır (Bilgin 1998, 192). Ekonomik alanda kısmen liberalleşmeye gidilen 1980-1990 arası dönemde yaygınlaşan politik yozlaşmaların asıl nedeni, yapılan kısmi liberalleşmeye siyasal sistemin ayak uyduramamış olmasıdır. Bu dönemde siyasal irade olarak, siyasette ve ekonomide liberalleşme hedeflenmiş fakat başarılı olunamamıştır. 1990 sonrası dönemde ise devletin üretici olarak etkinliği kısmen azalmış fakat ihaleler, teşvikler ve devletin ekonomi üzerindeki artan orandaki kontrol/baskı mekanizmaları yoluyla, devletin ekonomik alandaki etkinliği yeniden artırılmıştır (Fedai 2002, 4).

Türkiye'de siyasetin pahalılaşması da, politik yozlaşmayı arttırmıştır. 1980 sonrası gerek ekonomik kalkınmanın hızlanması, gerekse teşvik ve vergi iadesi gibi uygulamaların yaygınlaşması, siyaseti ekonomik açıdan cazip hale getirmiştir. Siyasetin cazip bir alan haline gelmesi sonucu rekabet kızışmış ve seçim sürecinde büyük paralar dönmeye başlamıştır (Fedai 2002, 5). Dünyanın birçok ülkesinde, özellikle Fransa, İtalya, İngiltere ve biraz daha az olmakla birlikte Amerika'da seçim sürecinde yapılan harcamalar konusunda bağlayıcı ya da kısıtlayıcı kuralları vardır. Yani isteyen siyasi parti/politikacı istediği gibi harcama yapmamaktadır (Tacar 1997, 3). Buna karşın Türkiye'de seçim sürecinde yapılan harcamalarla ilgili yasal bir sınırlama olmadığı gibi, seçildikten sonra yapılan harcamalar için de yasal bir sınırlama mevcut değildir. Dolayısıyla seçimi kazanan siyasi parti/politikacı seçim sürecinde yapılan büyük harcamaların karşılığını, hem kendi hem de destekçisi çıkar grupları için almak istemektedir. Bu birbirini besleyen yoz döngünün var olduğu bir seçim ve yönetim yapısında, politik yozlaşmanın çok büyük boyutlara ulaşması garipsenecek bir sonuç değildir.

Toplumdaki bilgili, ileri görüşlü, ahlâk ve karakter bütünlüğüne sahip kişiler, politik süreçteki yozlaşma sonucu, devletin ve siyasal yaşamın dışına itilmiştir. Yalan söyleyen, ahlâki değerlerden uzak, bilgisiz, iddiasız ve zayıf karakterli insanlardan oluşan siyasetçilerin, Türk siyasal hayatında yer aldıkları iddiaları, toplumun büyük kesimi tarafından benimsenen bir olgudur (Aktan 1992, 191). Fakat, politik süreçte rol alan aktörlerde görülen ahlâki çöküntüyü, toplumun genelinde hâkim olan değerler sisteminden

bağımsız olarak düşünmek yanlış olacaktır. Çünkü siyasal yapıya egemen olan etik değerler, toplumdaki hâkim yapı özelliğinin, yönetim kademesine yansımından başka bir şey değildir. O halde temel sorun, toplumdaki giderek artan bütünsel çürümedir. 1980 sonrası dönemde hızlı ekonomik gelişme çabaları, devlet eliyle yeni kaynak ve fırsatları beraberinde getirmiştir. Bu kaynak ve fırsatlardan yararlanma yarışı, lobicilik, rant kollama, hayali ihracat ve banka boşaltma gibi yeni politik yozlaşmalara kaynaklık etmiştir (Fedai 2002, 7). Toplumdaki değerler sisteminin altüst olduğu bu dönemde ülkedeki geçerli ahlâk anlayışı, “gemisini kurtaran kaptan” vecizesiyle ifadesini bulmaktadır (Özsoylu 1997, 29).

Siyasal iktidarların bütçe ilke ve denetimleri dışında harcama yapabilmelerine imkân veren bütçe dışı fonlar, 1980 sonrasında sayısal ve hacimsel olarak o derece arttırılmıştır ki (Savaş 1997, 26), kamu harcamalarını belirleme yetkisi adeta yasamadan yürütmeye geçmiştir (Bilgin 2003, 39). Sonuç olarak, fonlar siyasal iktidarların, parlamentonun dolayısıyla seçmenin bilgisi, onayı ve kontrolü dışında keyfi harcama yapma aracı haline gelmiştir. Bu durum, fon ile birlikte siyasi literatüre “yeraltı hükümeti” kavramının da yerleşmesini sağlamıştır. Çünkü her türlü denetimden uzak olan fonlarla, siyasi iktidarın hangi faaliyetleri finanse ettiği bilinmemektedir (Savaş 1997, 26). Bu tip fonlara gerekçe olarak, etkinliğin sağlanabilmesi için, verimliliği azaltan bürokratik kuralları devre dışı bırakmak gösterilmiştir. Ayrıca zamanla fonlar, ülkemizde parlamento denetiminden kaçışın, keyfi harcama yapmanın ve güçler ayrılığı ilkesinin yürütme lehine değişmesinin nedeni olmuştur (Aktan 1992, 109).

Aşırı ve yüksek faizle borçlanma, bu yeni anlayışın hâkim olduğu dönemin en önemli sorunlarından. Siyasal iktidarlar 1989’dan itibaren bu kolay finansman yolunu istismar ederek, devleti aşırı ve yüksek faizlerle borçlandırmışlardır. 1999 yılından bu yana özellikle iç borcun çevrilmesinde büyük sıkıntılar yaşanmaktadır. Her ne kadar yöneticilerin kamu borçlanmalarını birebir zimmetlerine geçirdikleri ispat edilemese de, özellikle son 20 yılda iktidara gelen bütün hükümetler bir şekilde yolsuzluk suçlama ve soruşturmalarıyla karşılaşmışlardır. Ülkemizde kamu borçlanmasının ahlâki riziko ve genel bir politik yozlaşma olduğu aşikâr hale gelmiştir. Politikacı, bürokrat ve iş dünyası arası ilişkiler toplum vicdanını zedelemiş ve her gelen hükümet borçlanma ile sağlanan kaynakları

kendisine yakın kesimleri finanse etmek için kullanmıştır. Bu da bir çeşit “ahbap-çavuş kapitalizmi”ne neden olmuştur (Şahin 2002, 5).

Devletin bütün kaynaklarının aşırı büyüyen ve büyüdüğü hantallaştığı için ekonomik verimliliği engelleyen kamu kesimince israf edilmesi, kamu kesiminin finansman dengesini bozmuş ve bu nedenle oluşan rant ekonomisi, yatırımları olumsuz etkilemeye başlamıştır. Üretimden uzaklaşan ekonomik yapı; büyüme, yatırım, üretim ve ihracat artışı yerine, sıcak para ve borçla finanse edilen tüketime dayandırılmıştır. Artan nüfusa yeterince iş alanı yaratılamamıştır (Özsoylu 1997, 38). Bu durum bir rantıye sınıfının doğmasına neden olmuştur. Devletin ekonomi üzerindeki tasarruf alanının geniş boyutlarda olması, rantıye sınıfının asıl müşterisinin devlet olmasını kaçınılmaz kılmıştır (Fedai 2002, 8). O halde bu sınıfı ortaya çıkaran da, onlara rant yaratarak besleyen de devlettir.

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’nce hazırlatılan “Savurganlık Ekonomisi” adlı rapora göre, 1990-2000 yılları arasında politik yozlaşmalar sonucu yapılan savurganlık çok ciddi boyutlara ulaşmıştır. Yolsuzlukların yüksekliği açısından 35 ülke arasında Türkiye’yi 4. sırada gösteren dünyaca ünlü denetim şirketi PriceWaterhouseCoopers’in hatırlatıldığı raporda, 1990-2000 yılları arasında kamu ihalelerindeki yolsuzluk faturasının 2,1 milyar doları bulduğu hesaplanmıştır. Rapor sonucuna göre 1990-2000 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde, hükümetler kısa vadeli çıkarlar uğruna 195,2 milyar doları boşa harcamışlardır. Aynı raporda bu dönemdeki 132 ayın 42’sinde evinde “kemer sıkma politikaları” uygulayan Türk halkının fedakârlığının, istikrar paketlerinin yarım bırakılması nedeniyle heba olduğu ve Türkiye’nin bu 10 yılı hovardaca harcadığı ifade edilmiştir.

Tablo 4.1. 1990-2000 Dönemindeki Savurganlığın Bilançosu

Ekonomi yönetimlerinin hataları nedeni ile fazladan ödenen iç borç faizlerinin toplamı	8.6 milyar dolar
İç borçlanma kısır döngüsünün anaparayı yükseltmesi sonunda faiz ödemelerinde ortaya çıkan artış	95 milyar dolar
Politik risk ve ülke riski nedeniyle fazladan ödenen dış borç faizlerinin toplamı	6.5 milyar dolar
Tamamlanması geciken kamu yatırımlarında, yıpranma, bakım ve idame harcamaları toplamı	6.8 milyar dolar
KİT'lerin ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşların borçlanma gereksinimlerinin toplamı	32.2 milyar dolar
İhale yolsuzluklarının tahmini asgari değeri	2.1 milyar dolar
TMSF'nin yönetimindeki bankaların toplam zararı	2.5 milyar dolar
Kamu bankalarının görev zararı	20 milyar dolar
Birliklere düşük faizli kredi nedeniyle Ziraat Bankası'nın ve Hazine'nin zararı	9.2 milyar dolar
Yurtdışı temsilciliklerinin fazla kadroları için yapılan harcama	700 milyon dolar
Lojmanların memurlara uygun şartlarla satışı durumunda tasarruf edilecek, bakım, yıpranma ve sigorta masrafları	640 milyon dolar
Motorlu araç savurganlığında tasarruf edilebilecek akaryakıt ve tamir-bakım harcamaları	960 milyon dolar
1990-2000 DÖNEMİNDE EKONOMİNİN BAZI ALANLARINDAKİ SAVURGANLIĞIN YOL AÇTIĞI TOPLAM ZARAR VE KAYIPLAR	195.2 MİLYAR DOLAR

Kaynak: http://www.belgenet.com/eko/tobb_savurganlik2.html (Erişim Tarihi: 05.03.2008)

Açıklanan bu veriler ışığında Türkiye'nin, son 20 yılda kalkınma yolunda büyük fırsatlar kaçırdığı ve ülke ekonomisinin geleceğinin de ipotek altına alındığı söylenebilir. Bu dönemde ekonominin aşırı derecede politize olması nedeniyle kamu harcamaları da hızla artmıştır. Her nimetin bir külfeti olduğu gibi, artan kamu harcamaları da bir şekilde finanse edilmek zorundadır. Önce emisyon arttırılır, ardından borçlanmaya gidilir ama daha da önemlisi kısa bir süre sonra yaşanan ekonomik kriz sonucu başta eğitim ve sağlık olmak üzere adalet ve emniyet gibi hizmetlerde harcama kısıntısına gidilir. Nitekim Türkiye'nin 1958 ve sonrasında yaşadığı her ekonomik krizdeki gelişmeler bunun en iyi örneğidir (Özsoylu 1997, 155-156).

Yolsuzluk ile ilgili raporlar, International Transparency adlı merkezi Almanya'nın Berlin kentinde olan küresel sivil bir kuruluş tarafından ortaya konulmaktadır. Bu kuruluş 1993 yılında kurulmuş ve ilk defa 1995 yılında yolsuzluk algılama indeksi (corruption perceptions index) hesaplamıştır. Ülkelere her yıl 0 ile 10 arasında değişen dereceler verilmektedir. Buna göre ülkenin almış olduğu değer 10'a yaklaştıkça ülkenin

yolsuzluklardan uzak olduğu, 0'a yaklaştıkça ise ülkenin yolsuzluklara açık ve yozlaşmış bir yapısı olduğu ifade edilmek istenmektedir.

Tablo 4.2. Yolsuzluk Algılama İndeksinde Türkiye'nin Durumu (1995-2007)

Yıl	Derece	Türkiye'nin Sırası	İndekste Ülkelerin Sayısı
1995	4.1	27	40
1996	3.5	33	54
1997	3.2	38	52
1998	3.4	54	85
1999	3.6	54	99
2000	3.8	50	90
2001	3.6	54	91
2002	3.2	64	102
2003	3.1	77	133
2004	3.2	77	146
2005	3.5	65	158
2006	3.8	60	163
2007	4.1	61	179

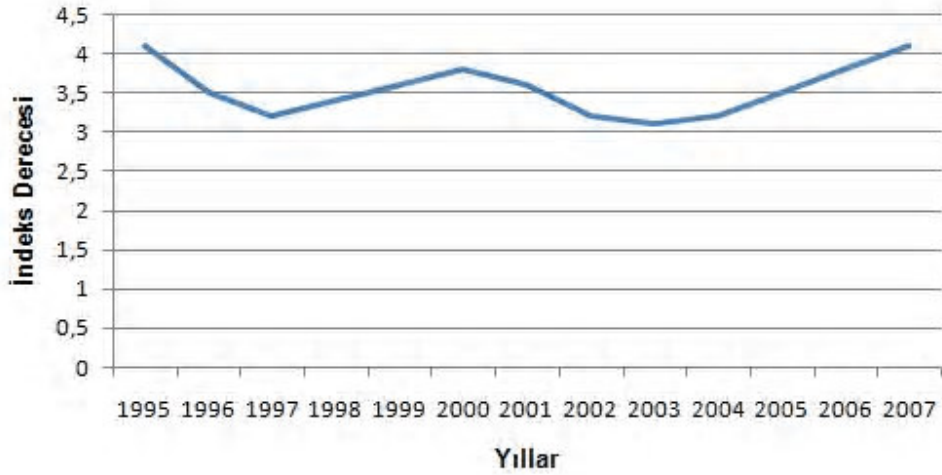
Kaynak: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi (Erişim tarihi: 21.03.2008)
Corruption Perceptions Index verileriyle tarafımızdan oluşturulmuştur.

International Transparency'nin yolsuzluk algılama indeksleri, yozlaşmanın Türkiye'deki boyutunu açıkça göstermektedir. Türkiye, 2007 Yolsuzluk Algılama İndeksi'nde "temiz ülke" sıralamasında 179 ülke arasında 61. sırada yer almaktadır. Bu indekste, indeks değeri 10'a yakın yani "en temiz" ilk 10 ülke sırasıyla Yeni Zelanda, Danimarka, Finlandiya, Singapur, İsveç, İzlanda, Hollanda, İsviçre, Norveç ve Kanada'yken; aynı indekste, indeks değeri 0'a yakın yani "en yoz" ilk 10 ülke sırasıyla Myanmar, Somali, Irak, Haiti, Tonga, Özbekistan, Çad, Sudan, Afganistan ve Kongo Demokratik Cumhuriyeti'dir. Burada en yoz ülkeler arasında ilk 10 ülke arasında olan Kongo'nun "demokratik cumhuriyet" ismine sahip olması da ilginç bir ironidir.

International Transparency, Türkiye'yi 2007 yılında hâlâ Tunus, Bulgaristan, Hırvatistan, El Salvador, Kolombiya, Gana, Romanya, Senegal, Fas gibi kötü bir derecede ve yozlaşmanın had safhada olduğu ülkeler arasında göstermesinin nedenleri olarak;

Türkiye’de banka hortumlamalarının akıl almaz boyutlara ulaşması, enerji ihalelerinde ortaya çıkan yolsuzluk olaylarının kamuoyunu ve yabancı iş çevrelerini tatmin edecek biçimde aydınlatılmaması, depremde yıkılan binaların teknik sorumlularının cezalandırılmamış olması, milletvekili dokunulmazlığının kaldırılmaması, yolsuzlukla mücadelede siyasilerin tavrının söylemden ileriye gitmemesi, her fırsatta çıkarılan af kanunlarıyla yolsuzluğun özendirilmesi, siyasi ahlâk yasasının çıkarılmaması ve adalet mekanizmasının yolsuzluk odaklarına güç ve cesaret verecek derecede içine düştüğü çaresizliği saymaktadır.

Şekil 4.1.’de yolsuzluk algılama indeksinde 1995 yılından 2007 yılına kadar Türkiye’nin indeks değerleri grafiksel olarak ifade edilmiştir. Buradan da görüleceği üzere, Türkiye aradan geçen 12 yıl içerisinde başlangıçtaki indeks değerini hiç aşamamış yani hiçbir iyileşme göstermemiş, hatta daha da kötüye giderek yıllar içerisinde sadece daha kötü ile kötü arasında dalgalanmıştır. Bu grafik Türkiye’nin yolsuzlukları ve yozlaşmaları önlemede “bir arpa boyu” bile yol kat etmediğinin açık kanıtıdır.



Şekil 4.1. Yolsuzluk Algılama İndeksinde Türkiye’nin Durumu (1995-2007)

Kaynak: Tablo 4.2. verileriyle tarafımızdan oluşturulmuştur.

Politik yozlaşma olgusunun Türkiye’ye özgü nedenleri şu şekilde özetlenebilir:

“Türkiye’de siyasetin yozlaşması ve bu yozlaşmanın kamu otoritesinin diğer unsurlarında bozulmaya yol açması teknik bir mesele olmaktan çok, ideolojisi ve geleneklerinden kaynaklanmaktadır. Siyasetin kamu yararına katkıda bulunmaktan ziyade, toplumsal ihtiyaçlardan türeyen ve toplum tarafından düzenlenen bir kurumsal yapı olmak yerine toplumu düzenleyen bir ülkenin siyaseti her türlü yozlaşma potansiyelini bünyesinde barındırmaktadır. Böyle bir siyaset anlayışı hâkim olduğu sürece, kamu yararının devletin varlık ve bekasına feda edilmesi olağanlaşmakta, ekonomik kaynakları kontrol eden “velinimet” devlet yapısıyla birleşmesi de siyasi yozlaşma için fazlasıyla uygun bir zemin oluşturmaktadır” (Özsoylu 1997, 56).

Türkiye’de bir “ekonomik anayasa” olmadığı için siyasal iktidarların işlediği “ekonomik suç”ların tarifi de anayasamızda mevcut değildir. Bu nedenle tüm bu politik yozlaşmaların bedelini en ağır şekilde ödeyen halk gerçek suçluyu bulamamaktadır.

4.4. TÜRKİYE’DE EKONOMİK ANAYASA GEREKSİNİMİ ve UYGULANABİLİRLİĞİ

Anayasa, maddi ve şekli olmak üzere temelde iki değişik anlamda tanımlanmaktadır:

1) Maddi Anlamda Anayasa: Maddi anlamda anayasa, devletin temel organlarının kuruluşunu ve işleyişini belirleyen hukuk kurallarının bütünü olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda bir kuralın anayasa kuralı olup olmadığına o kuralın içeriğine, neyi düzenlediğine bakılarak karar verilir. Bir kural, içerik itibarıyla devletin temel organlarının kuruluşuyla veya işleyişiyle ilgili ise, o kural anayasal niteliktedir.

2) Şekli Anlamda Anayasa: Şekli anlamda anayasa, normlar hiyerarşisinde en üst sırayı işgal eden, kanunlardan farklı ve daha zor bir usulle konulup değiştirilebilen hukuk kurallarının bütünü olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda bir kuralın anayasa kuralı olup olmadığına, onun içeriğine bakılmaksızın, o kuralın bulunduğu yere ve yapılış veya değiştiriliş şekline bakılarak karar verilir.

Eğer bu kural normlar hiyerarşisinde en üst basamakta yer alıyorsa ve kanunlardan daha zor bir usulle değiştirilebiliyorsa o kural, içerik olarak neye ilişkin olursa olsun bir anayasa kuralıdır (Gözler 2004, 13).

Gözler (2004), şekli anlamda anayasa anlayışının daha doğru olduğunu belirtmektedir. Kendisine anayasa denen, normlar hiyerarşisinin tepesinde bulunan ve kanunlardan daha zor değiştirilebilen bir metnin içinde bulunan bütün kurallar, neye ilişkin olursa olsunlar, birer anayasa kuralıdır. Buna karşılık, devletin temel kuruluşuyla ilgili ve içerik bakımından önemli hukuki düzenlemeler anayasa metninin içinde bulunmadıkları ve değiştirilmesi için kanunlardan daha zor bir usul gerekmediği için anayasa kuralı değildirler.

Erdoğan (2003)’a göre ise anayasa, “anayasal devlet” felsefesini yani devletin yetkilerinin sınırlandırılması düşüncesini ifade etmektedir (Erdoğan 2003, 3). Demokrasinin insan aklının düşünebildiği en iyi rejim olduğu ne kadar doğruysa, demokrasinin “vazgeçilmez bir rejim” olduğu da o kadar doğrudur. Demokrasinin vazgeçilmez üstünlüklerini korumak ve yozlaşan yönlerini ıslah etmek için, yapılması gereken “oyunun kuralları”nı gözden geçirmek ve yeniden düzenlemektir. Demokrasilerde oyunun kurallarını, yani seçmen, politikacı ve bürokrat arasındaki ilişkileri belirlemenin en etkin aracı “anayasa”dır (Savaş 1997, 77).

Anayasanın temel işlevlerini özetlersek:

- i. Anayasa, devletin ve ulusun temel kanunudur.
- ii. Anayasanın gücü halkın onayına dayanır.
- iii. Anayasa, egemenlik yetkilerinin kapsamı ve kullanılma şeklini düzenler.
- iv. Anayasa, devlet organlarının yetkilerini düzenler.
- v. Anayasa, devletin tasarruflarının mutlak ölçüsünü koyar. Bu ölçüyü aşan her resmi tasarruf hukuka aykırıdır.
- vi. Anayasa bireylerin korunması için temel hakları ve bunlara ilişkin teminatları ortaya koyar.

Doğada serbest halde yaşayan insanlar, yerleşik yaşama geçtiklerinde aralarında çeşitli sorunlar ortaya çıkmış ve bu sorunların ortaya çıkmaması için kendi aralarında anlaşmışlardır. Bu anlaşmalar zamanla yazılı metinler haline dönüşmüş ve günümüzün anayasaları ortaya çıkmıştır. Bireysel özgürlükleri çatışan farklı aile üyelerinin birlikte daha güvenli ve adalet içinde yaşama gereksinimlerinin doğal bir sonucu olarak günlük yaşamımıza katılan devlet müessesesi, bireylerin kendi aralarındaki ortak bir sözleşmenin ürünüdür. Ancak, bireyler devletin varlığını kabul ederken bireysel özgürlüklerinden vazgeçmişler, buna karşın bireysel özgürlüklerinin garanti edilmesi için devleti tanımışlardır. Tarihsel açıdan bakıldığında devlet, bireylerin varlığını ve haklarını değil, bireyler devletin varlığını ve sınırlarını tanımışlar ve belirlemişlerdir. Ancak devlet müessesesi içindeki farklı yönetim biçimleri zamanla devlet örgütünün işleyişini değiştirmiş ve toplumun devlete bakış açısını tersine çevirmiştir. Bireysel hak ve özgürlükler için devlet müessesine gereksinim duyulurken “devlet için birey” felsefesi ortaya çıkmıştır. Yozlaşan devlet üzerine yapılan en ilginç yorumlardan birinde Karl Marx, devleti “bir sınıfın başka sınıfları baskı altında tutmasına yarayan bir araç” olarak ele almıştır. Marx’ın bu görüşü, 19. yüzyıldaki toplumsal ve ekonomik yapıyı yansıtmaları açısından önem taşımaktadır. Bireysel özgürlüklerin teminatı olması gereken devlet, insanlık tarihinin ilerleyen aşamalarında bireysel özgürlükleri kısıtlayan hatta ortadan kaldıran bir yapıya dönüşmüştür. Ancak bu dönüşümü devleti oluşturan bireylerden bağımsız değerlendirmek mümkün değildir. Devlete belli toplumsal işlevleri yükleyenler yine bireylerdir. Bireysel haklarını, diğer bireylerinin haklarını hiçe sayarak kendi faydaları ençoklamak için kullanmak isteyenler, devlet örgütüne talip olmuşlar ve devletin içinde güçlenerek kendi çıkarlarını artırmanın yollarını kamu hukukuna dayandırmışlardır. Dolayısıyla devlet değil ama, “devlet yönetimi” zamanla yozlaşmıştır (Yereli 2003, 89-92).

Milletvekillerinin kendilerinin ve yakın çevrelerinin rantlarını arttırabilme peşinde koşarak, toplumun genel çıkarlarına verebilecekleri zarar üzerinde çok ciddi olarak durulmalı ve parlamenter demokrasinin bugün içinde bulunduğu durum gözden geçirilmelidir. Devletin ekonomik yaşama sürekli artan müdahalesi, liberal demokrasi teorisinin öngördüğü devlet yapısını kökten değiştirmiştir. Anayasal organlar, temel siyasal karar organları olmaktan çıkmıştır. Temel siyasal kararlar çoğu zaman, bir çıkar grupları pazarlığı sonucunda

alınmaktadır. O halde günümüzün yozlaşan değeri, devlet değil devlet yönetimidir. Yani, siyaset ve bürokrasidir. Bireylerin kafasında yeni bir devlet modeli meydana getirmek isteyenler ise aslında yeni bir öneri sunmamakta, sadece devletin doğal sınırlarına dönmesini ifade etmektedirler. Burada ifade edilen devlet, güvenlik ve adalet temeline oturtulmuş, içinden çıktığı topluma saygılı ve toplumun tüm bireylerine adil hizmet sunan bir yönetim biçimini işaret etmektedir. Devletin yetkilerinin genişlemesi ve keyfi kullanılması, bu yetkilerin sınırlandırılıp sınırlandırılmayacağı tartışmalarını beraberinde getirmiştir. Temel özgürlüklerin tanınması ve korunması anayasal demokratik sistemin özünü oluşturmaktadır. Bu nokta, anayasaların güvence sağlama işleviyle ilgilidir. Bir anayasayı gerçekten anayasa yapan asıl özellik de budur. Nitekim modern liberal demokratik anayasaların çoğunluğunda temel haklar bölümü ağırlıklı bir yer tutmaktadır. Bununla beraber, modern anayasalar temel haklarla ilgili normatif düzenlemelerin yanında zamanla devlete pozitif bir rol tanıyan sosyal ve ekonomik hakları kapsayacak şekilde genişlemiştir. Temel hakların anayasal güvence altına alınmasının anayasacılık bakımından değeri, bunun bireylere devlet gücü karşısında korunmuş bir alan sağlaması ve devleti sınırlamasından ileri gelmektedir (Arın 1997, 49; Yereli 2003, 92-96).

Her zaman yozlaşmaya açık olan sınırsız demokrasi yerine önerilen anayasal demokrasi, günümüzde en iyi ve uygulanabilir siyasal sistem olarak kabul görmektedir. Bu modelde devletin yetkileri sınırlandırılır ve bireyi koruyucu tarzda, hukukun üstünlüğünün hâkim kılınması sağlanır. Günümüz demokrasilerinde yaşanan siyasal, sosyal ve ekonomik sorunların temelinde devlet ile bireyin karşılıklı hak ve yetkilerinin çerçevesinin belirlenmemiş olması yatmaktadır. Bu anlamda ekonomik anayasa, devletin ekonomik alandaki güç ve yetkileri ile görev ve fonksiyonlarının sınırlandırılmasını, bireye de en geniş ekonomik özgürlüklerin anayasal güvence altına alınmak suretiyle sağlanmasını savunmaktadır.

Türkiye açısından konu ele alacak olursa özellikle hükümetlerin ekonomiye müdahaleleri, para ve maliye politikası araçları üzerindeki keyfi uygulamaları ile her alanda görülen yozlaşma dikkate alındığında ekonomik anayasa gereksinimi daha iyi anlaşılacaktır.

Türkiye’de ekonomik anayasa oluşturulmasına ihtiyaç olup olmadığına ilişkin gerekçeleri Aktan şöyle sıralamaktadır (Aktan 1996, 71):

- i. *Ekonomik ve sosyal düzenin iyi bir şekilde işlemesi*
- ii. *Siyasi iktidarların ekonomiye keyfi ve takdiri müdahalelerin azaltılması*
- iii. *Mali disiplin ve mali istikrarı sağlanması (Kamu harcamaları ve vergi politikalarının disiplin ve mali ahlak içerisinde kullanılmasının sağlanması)*
- iv. *Parasal disiplin ve parasal istikrarın sağlanması (Hükümetlerin para basarak ve Merkez Bankası kaynaklarını kullanarak borçları finanse etmelerinin engellenmesi)*
- v. *Kamu borçlanmasında disiplinin sağlanması*
- vi. *Bireylerin ekonomik özgürlüklerinin korunması*
- vii. *Anayasal demokrasinin tesis edilmesi*

Kamu kesimi, kamu ekonomisinden piyasa ekonomisine geçişi hızlandıracak şekilde yeniden düzenlenmeli ve rekabetçi piyasa ekonomisine tam işlerlik kazandırılmalıdır. Gelir elde etmek için üretim yapan devlet anlayışı terk edilmedir. Gelir elde etmek özel kesime bırakılmalıdır. Devlet özel sektörü toplum yararına denetlemeli ve gelir eşitsizliklerini giderebilmek için vergiyi adil şekilde toplayıp altyapı, eğitim, adalet, savunma, sağlık ve bölgesel kalkınma gibi temel kamu hizmetlerini kısmen veya tamamen sunan, bu hizmetlerin kalitesini artıran ve toplumun her kesiminin bu hizmetlerden eşit şekilde yararlanmasını sağlayan bir anlayış oluşturmalıdır. Mali yapıları bozulmuş ve mali açıklar veren kamu kurumlarında bu anlamda yapılması gereken reformlar kapsamında sosyal güvenlik sistemi, vergi, tarım destekleme alımları, yerel yönetimler, fonlar, özelleştirme ve KİT’ler ile kamu personel rejimi reformlarının yapılması zorunludur (Gürlel 1998, 6-7).

Görüldüğü gibi ekonomik anayasanın, içerdiği yapı ve hükümleri itibarıyla tek başına uygulanabilirliği mümkün değildir. Ekonomik anayasa, hükümetleri anayasal düzenlemeler ile sınırlandırmak istemektedir. Bu nedenle uygulanabilirliği devletin ekonomideki yerinin yeniden tarif edilmesi ve kamu kesimi reformlarının tamamlanması ile olabilecektir.

4.4.1. Seçim Ekonomisi Politikalarının Makro Etkileri: Türkiye Uygulaması

Seçim ekonomisi politikalarının makro etkilerinin tespit edilmesi, ekonomik yozlaşmanın ispatlanması açısından önem arz etmektedir. Türkiye ekonomisinde yoğun bir şekilde seçim ekonomisi politikalarının uygulandığını ve bu politikaların kısa ve uzun vadede olumsuz sonuçlar ortaya çıkardığını savunan Yamak (1999), bu savını yaptığı analizlerle desteklemiştir.

Makro ekonomik göstergeler olan enflasyon, ekonomik büyüme, istihdam, para arzı, bütçe giderleri, bütçe gelirleri, ücret ve maaş serileri üzerinde 1953-1992 yılları arasındaki verilere dayanılarak kukla değişken yardımıyla yapılan ekonometrik çalışmada bütün bu ele alınan makro ekonomik büyüklüklerin seçim ekonomisi politikalarından etkilendiği ortaya konulmuştur. Araştırmaya dâhil edilen değişkenlerdeki seçim öncesi ve seçim sonrası dalgalanmalar, ekonomiye popülist yaklaşımlarla müdahale edildiğini ve ekonominin bir yozlaşma sürecine girmiş olduğunu göstermektedir.

1953-1992 yılları arasında yapılan 10 milletvekili genel seçimi esas alınarak, incelenen makro ekonomik göstergelerin seçimlerden bir yıl öncesi (T-1), seçim yılları (T), seçimlerden bir yıl sonrası (T+1) ve seçim dışı yıllar (T-N) olmak üzere bağımsız değişkenlerin değişim ortalamaları hesaplanmış ve elde edilen ortalama değerler, seçim öncesi ve sonrası olarak karşılaştırılmıştır.

İstihdam verileri üretimde çalışanların ortalama sayısı olarak, ücret ve maaş verileri ise aynı düzeyde çalışanlara ödenen yıllık ortalama ücretler olarak tanımlanmıştır. Analizdeki parasal büyüklükler olan bütçe gelirleri, bütçe giderleri ve ücret-maaş serileri, GSMH zımni fiyat deflatörü aracılığıyla dönüştürülmüştür.

Çalışmada ele alınan değişkenlerin seçim öncesi ve seçim sonrası durumları incelendiğinde şu sonuçlara ulaşılabilir:

4.4.1.1. Enflasyon

1953-1992 yılları arasında yıllık enflasyon artış oranı % 27,1 olarak gerçekleşmiştir. Seçimlerden bir yıl önce % 17,1 , seçim dönemlerinde % 27,5 , seçimlerden bir yıl sonra % 30,5 ve seçim dışı dönemlerde ise % 28,9 olarak gerçekleşmiştir. Seçim sonrasındaki enflasyon oranının, seçim öncesindeki oranın yaklaşık iki katı olarak gerçekleştiği açıkça görülmektedir. Bu sonuç, seçim ekonomisi uygulandığının bir göstergesidir. Siyasi iktidarlar, popülist politikalar uygulayarak ekonominin dalgalanmasına ve makro dengelerin bozulmasına neden olmuşlardır. Bu nedenle ekonomik alanda siyasilerin güç ve yetkilerine, anayasal çerçevede bir sınırlama getirilmelidir.

4.4.1.2. Büyüme Oranı

1953-1992 yılları arasında büyüme artış oranı % 4,9 olarak gerçekleşmiştir. Büyüme oranı seçim öncesi dönemlerde % 6,6 düzeyindeyken, seçim sonrası dönemlerde ise % 5,5 düzeyindedir. Seçim öncesi dönemde uygulanan genişletici ekonomi politikalarının yerini, seçim sonrasında daraltıcı para ve maliye politikalarının almış olduğu yani seçim ekonomisi uygulandığını göstermektedir.

4.4.1.3. Para Arzı

1953-1992 arasındaki seçim yıllarında ve seçim dışı yıllarda reel M1'deki artış oranı % 3,9 olarak hesaplanmıştır. Reel M1 seçim döneminde % 9, seçim öncesi dönemde % 10,6'lık bir artış gösterirken, seçim sonrası dönemde % 2,5'lik bir azalma göstermiştir. Yani seçim ekonomisinin uygulandığı dönemlerde genişletici, seçim sonrası dönemlerde ise daraltıcı ekonomi politikaları uygulanmıştır. Bunun nedeni, seçim öncesi dönemde seçmenlerin oylarını alabilmek için uygulanan popülist politikaların, seçim sonrasında bir şekilde finanse edilmesi gerekliliğidir.

4.4.1.4. Merkez Bankası Kredileri

Seçim dönemlerinde Merkez Bankası kredilerindeki reel artış % 37,7 , seçimlerden bir yıl öncesi dönemde % 4,5 ve seçimlerden bir yıl sonrası dönemde ise % -9,7 olarak hesaplanmıştır. Siyasi iktidarlar seçim öncesi dönemde ekonominin

genel görünümünü iyimser göstermeye çalıştıkları için, seçim öncesi dönemdeki oran düşüktür. Seçim dönemindeki yüksek artışlara ise oy ençoklama güdüsüyle arttırılan kamu harcamaları neden olmaktadır. Hükümetler için seçim sonrası dönem, bozulan makro ekonomik dengeleri bir sonraki seçime kadar onarma dönemidir. Bu nedenle seçim öncesi dönemde yapılan kamu harcamalarının enflasyonu daha fazla arttırmaması için, seçim sonrası dönemlerde sıkı para ve maliye politikaları uygulanır. Bu da Merkez Bankası kredilerinde bir daralmaya neden olur. Siyasi iktidarların Merkez Bankası politikalarına yön verebilmesi, bankanın siyasi çıkarlara alet edildiği fikrini uyandırmaktadır. Özellikle azgelişmiş ülkelerde hazineye finansörlük yaptığı ileri sürülen Merkez Bankası'nın, bağımsız olması gerektiği bu nedenle Anayasal İktisat teorisyenleri tarafından dile getirilmektedir.

4.4.1.5. Bütçe Giderleri

1953-1992 yılları arasında reel bütçe giderleri % 7,1'lik bir artış göstermiştir. Artış seçimlerden bir yıl önce % 2,2 , seçim yıllarında % 1,9 , seçimlerden bir yıl sonra % 1,9 ve seçim dışı yıllarda % 5,1 olmuştur. Siyasi iktidarlar tarafından seçim yatırımı olarak görülen ulaşım, eğitim ve haberleşme gibi toplumun geniş kitlelerine hitap eden kamusal yatırımlara seçimlerden dolayı yüksek oranda kaynak aktarılması, bu yüzdesel ifadeleri açıklamaktadır. Siyasi iktidarların seçim dönemlerinde oylarını ençoklamak için kamu harcamalarını arttırarak politika yaptıkları açıktır.

4.4.1.6. Bütçe Gelirleri

1953-1992 yılları arasında reel bütçe gelirleri % 6,7'lik bir artış göstermiştir. Artış seçimlerden bir yıl önce % 1,3 , seçimlerden bir yıl sonra % 4,1 olmuştur. Oysa bu oran seçim dışı yıllar için % 5,1 olarak gerçekleşmiştir. Seçim öncesi dönemde uygulanan ve kamu gelirlerinde azalışa neden olan vergi affı, vergi muafiyeti ve vergi istisnası gibi uygulamalarla seçmenleri etkileme politikaları bu yüzdesel ifadeleri açıklamaktadır. Seçimlerden sonra ise seçim nedeniyle ertelenen KİT zamlarının yapılması, kamu alacaklarının tahsil edilmesi ve vergi oranlarının arttırılmasının etkileri görülmektedir.

4.4.1.7. İstihdam

1953-1992 yılları arasında kamu imalat sektöründe ücretle çalışanların yıllık ortalama sayısı esas alınarak yapılan ekonometrik analizde, hükümetlerin seçim ekonomisine yönelik istihdam politikaları değerlendirilmiştir. Bu analize göre kamu imalat sanayi sektöründe çalışanların sayısı seçim öncesi dönemde % 4,2 , seçim dönemlerinde % 2,5 ve seçim sonrası dönemlerde % 2,3'lük bir artış göstermiştir. Çünkü siyasi iktidarlar, seçim öncesi dönemde seçim yıllarını da kapsayacak şekilde işsizlik oranını azaltıp istihdamı arttırarak seçmenlerden alacakları oyu ençoklamayı amaçlamaktadırlar. Fakat seçimlerden hemen sonra daraltıcı ekonomi politikalarının uygulanmaya başlanması ile istihdam oranında azalma görülmektedir. Özellikle geçici kadrolara alınan işçilerin işten çıkarılmasıyla birlikte istihdam hacmi daralmaktadır. Ülkemizde seçim öncesi dönemlerde geçici kadrolarla istihdam artışının sağlanması ve yeni gelen iktidarların “eski partinin yandaşları” olarak gördüğü bu kadroları tasfiye etmesi, seçim öncesi dönemlerdeki istihdam artış oranının seçim sonrası dönemlerdeki ortalamadan neden yaklaşık iki kat daha fazla olduğunu açıklamaktadır. Buna ek olarak politik konjonktürün ekonomiyi dalgalandırmasıyla, özel sektördeki istihdam oranları da iniş çıkışlar göstermektedir. Böylece uygulanan popülist politikalar, tüm çalışanları bir şekilde etkilemiş olmaktadır.

4.4.1.8. Ücretler

İmalat sanayinde çalışanların reel ücretlerindeki dönemsel büyüme oranları, çalışanlara ödenen ücret ve maaşların bir seçim ekonomisi politikası aracı olarak kullanılıp kullanılmadığını belirlemek amacıyla hesaplanmış ve dönemsel olarak karşılaştırılmıştır. 1953-1992 yılları arasında reel ücretler % 4,6 oranında artış göstermiştir. Bu oran seçim öncesi dönemde % 6,2 , seçim döneminde % 7 ve seçim sonrası dönemde % 1,3 olarak hesaplanmıştır. Seçim dönemlerinde reel ücretlerdeki artış, yaklaşık olarak beş kat daha fazladır. Bu durum kamu sektörünün ekonomi içindeki ağırlığından dolayı ücret ve maaşların önemli bir şekilde seçim ekonomisi politikalarının uygulanmasında bir araç olarak kullanıldığının kanıtıdır. Ayrıca politik konjonktürün ekonomiyi dalgalandırmasıyla, özel sektördeki ücret ve maaşlar da iniş çıkışlar göstermektedir. Böylece uygulanan popülist politikalar, tüm çalışanların gelirlerinde dalgalanmaya neden olmaktadır.

4.4.2. Anayasal İktisadın Uygulanabilirliğine İlişkin Davranışsal Yaklaşım: Türkiye Uygulaması

Türkiye ekonomisinde son otuz yıldır uygulanan ekonomi politikalarının bir yandan enflasyonu ve işsizliği, diğer yandan da ödemeler bilançosu açığını sürekli hale getirdiği bilinmektedir. İstikrarsızlıklarla mücadele politikalarının kısa vadeli iyileşmeler dışında köklü çözümler ortaya koyamadığı bu dönemde, Anayasal İktisat yaklaşımının bir alternatif olarak düşünülüp düşünülemeyeceği, Şimşek (2003) tarafından yapılan bir anket çalışması yardımıyla test edilmiştir. Çalışma sonucunda Anayasal İktisat yaklaşımının uygulanabilirliğine yönelik olarak akademisyenlerin ve milletvekillerinin gösterdikleri eğilimin yönü belirlenmiştir.

Anket çalışması, akademisyenlere ve milletvekillerine olmak üzere iki ana katılımcı gruba uygulanmıştır. Akademisyenlerin anakütleye dâhil edilmesinin başlıca nedeni olarak, “teorik olarak çok fazla tanınmayan böyle bir konu hakkında en sağlıklı ve en güncel değerlendirilmeleri akademisyenlerin yapabileceğinin düşünülmesi” belirtilmiştir. Milletvekillerinin anakütleye dâhil edilmesinin nedeni olarak ise, “ekonomik alanı ilgilendiren yasama faaliyetleri ve politika uygulamaları alanında söz sahibi olmaları” ifade edilmiştir.

Çalışmada anakütle olarak belirlenen akademisyenlerin ankete katılım oranı % 15,30 iken, milletvekillerinin katılım oranı % 16,73 olmuştur. Bu katılım oranları Türkiye’de ampirik çalışmalara gerekli değerin verilmediğinin açık bir kanıtıdır. Ampirik çalışmalar ve sağlıklı veri temini konusunda en çok duyarlı olması gerektiği düşünülen akademisyenlerin ankete katılım oranının, milletvekillerinin katılım oranından daha düşük düzeyde kalması da trajik bir sonuçtur.

Anket formu, iki ana hipotez çerçevesinde oluşturulmuştur. Birinci ana hipotez, “Türkiye’de ekonomik istikrarsızlık vardır” hipotezidir. İkinci ana hipotez ise “Anayasal İktisat yaklaşımı önerileri, Türkiye’de ekonomik istikrarı sağlar” hipotezidir.

Ankette çeşitli ifadeler yer verilmiş ve katılımcıların bu ifadelere katılıp katılmadıkları sorgulanmıştır. Ankette Likert tipi beşli ölçek kullanılmıştır. Bu ölçek tipinde ölçek değerleri, olumsuzdan olumluya doğrudur. Buna göre “1 - Hiç Katılmıyorum” seçeneği asla onaylanmayan

görüşü, “5 - Kesinlikle Katılıyorum” seçeneği tamamen onaylanan görüşü, “3 - Kararsızım” seçeneği ise nötr tepkiyi temsil etmektedir (Tezbaşaran 1997, 9-14).

Anketin birinci bölümünde yer alan ifadeler “mali disiplin” ile ilgilidir. Bu bölümde Anayasal İktisat literatüründe belirtilen vergileme, harcama ve borçlanma politikaları ile ilgili istikrarsızlık nedenlerinin Türkiye ekonomisi açısından formüle edilerek oluşturulan sorular ile bu problemlerin çözümünde anayasal sınırlamaların uygulanabilirliğine yönelik ifadeler yer almaktadır. Burada mali disiplinsizliğe yol açan nedenlerin iç istikrarı bozacağı şeklindeki teorik beklentiden hareket edilmiştir. İfadeler ile katılımcıların, Türkiye’de yaşanan mali disiplinsizlik nedenlerine ve bu disiplinsizliğin giderilmesinde veya mali disiplinin sağlanmasında anayasal sınırlamaların gerekliliğine ne ölçüde katılıp katılmadıkları değerlendirilmek istenmiştir.

Anketin ikinci bölümünde yer alan ifadeler “parasal disiplin” ile ilgilidir. Bu bölümde Anayasal İktisat literatüründe belirtilen parasal disiplinsizlik nedenlerinin Türkiye için ne ölçüde geçerli olduğunu tespit etmeye yönelik ifadeler ile istikrarın sağlanmasında anayasal sınırlamaların uygulanabilirliğine yönelik ifadeler yer almaktadır. Burada da parasal disiplinsizliğe yol açan nedenlerin istikrarsızlığa neden olduğu ve dolayısıyla parasal disiplini sağlamaya yönelik Anayasal İktisat önerilerinin istikrarı sağlayabileceği varsayımından hareket edilmiştir. Bu ifadeler ile katılımcıların, Türkiye’deki parasal disiplinsizlik nedenlerine ve parasal disiplinin sağlanmasında anayasal sınırlamaların gerekliliğine ne ölçüde katılıp katılmadığı değerlendirilmek istenmiştir.

Anketin üçüncü bölümünde Anayasal İktisat’ın diğer önerileri, Anayasal İktisat’ın uygulanabilirliği ile ilgili genel ifadeler ve bağımlı değişken olarak kullanılması düşünülen iki ana hipotez yer almıştır.

Anketin dördüncü bölümünde ise, Türkiye’de ekonomik istikrarsızlığın temel nedenlerini belirlemek amaçlanmıştır. Bu bölümde yer alan ifadeler ile katılımcıların, belirlenen olası istikrarsızlık nedenlerine ne ölçüde katılıp katılmadıkları değerlendirilmek istenmiştir.

4.4.2.1. “Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlık Ciddi Bir Sorundur” Hipotezi

“Türkiye’de ekonomik istikrarsızlık ciddi bir sorundur” hipotezine hem milletvekilleri hem de akademisyenler tarafından yüksek katılım söz konusu olmuştur. Bu hipotezi analiz etmek için yöneltilen ifadelerin katılım sonuçları şu şekildedir:

“Siyasi iktidarların yeniden seçilebilmek için kamu harcamalarını sürekli arttırması, kamu kesimi finansman dengesini bozmaktadır.” ifadesine katılım oldukça yüksek olmuştur. Buna göre siyasilerin yeniden seçilebilmek için kamu harcamalarını arttırmalarının, kamu kesimi finansman dengesini bozarak yurt içi istikrarsızlığı körüklediği yönünde hem milletvekilleri hem de akademisyenler arasında görüş birliği vardır.

“Türkiye’de siyasi otoritenin vergi oranlarını değiştirme yetkisini çok sık kullanması, vergi gelirlerinin düşük kalmasına yol açmaktadır.” ifadesine katılım daha düşük oranda olmuştur. Bu konuda milletvekillerinin ve akademisyenlerin ortalamaları istatistiksel açıdan farklıdır ve iki grup arasında görüş farklılığı vardır.

“Türkiye’de siyasi otoritenin yeni vergi koyma yetkisini çok sık kullanması, vergi yükünü arttırarak ekonominin hem kayıt dışı kalmasına hem de üretim daralmalarına yol açmaktadır.” ifadesine katılım da düşük oranda olmuştur. Bu konuda da milletvekilleri ve akademisyenler arasında görüş farklılığı söz konusudur.

“Açık bütçe uygulaması faiz oranlarını ve enflasyonu arttırarak ekonomide istikrarı bozmaktadır.” ifadesi kendine destek bulmuştur. O halde açık bütçe uygulamalarının ekonomide istikrar bozucu sonuçlar doğurduğu görüşü kabul görmektedir.

“Türkiye’de son yıllarda kamu finansman aracı olarak iç borçlanmaya ağırlık verilmesi, faizlerin artmasına ve ekonomide önemli bir borç yükünün ortaya çıkmasına yol açmıştır.” ifadesine katılım oranı yüksek olmuştur. Bu da, iç borçlanmanın arttırılmasının faizler ile birlikte borç yükünü arttırarak yurt içi istikrarı bozucu sonuçlara yol açtığı görüşünün büyük ölçüde kabul gördüğü ortaya koyar.

“Türkiye’de vergilerin, refah yaratıcı kamusal mal ve hizmetler yerine daha önceki borçların ve borçlanma faizlerinin finansmanında kullanılması, üretim daralmasına yol açmaktadır.” ifadesine katılım da yüksek olmuştur. O halde vergilerin optimal kullanımından uzaklaşıldığı ve bu yönüyle vergilerin ekonomide istikrar bozucu sonuçlara yol açtığı konusunda bir ortak görüş olduğu söylenebilir.

Benzer şekilde “Borçlanma gelirlerinin reel üretimi artırıcı yatırımlar yerine daha önceki borçların ve borçlanma faizlerinin finansmanında kullanılması, rant ekonomisi yaratmaktadır.” ifadesine katılım oranı da yüksektir. Burada borçlanma politikasının rant ekonomisine yol açarak istikrarı bozduğu yönünde görüş birliği olduğu söylenebilir.

“Siyasal iktidarların yeniden seçilebilmek için para arzını artırma eğiliminde olmaları, fiyat istikrarını bozmaktadır.” ifadesine katılım düzeyi de yüksektir. Milletvekillerinin bu ifadeye katılım düzeyinin yüksek olması dikkat çekicidir.

“Türkiye’de yaşanan parasal istikrarsızlıkların kaynağı, siyasi otoritenin Merkez Bankası üzerinde doğrudan ve/veya dolaylı yollardan etkide bulunarak para arzını arttırmalarıdır.” ifadesine katılım oranı ise düşüktür. Bu konuda milletvekillerinin ve akademisyenlerin ortalamaları istatistiksel açıdan farklıdır ve iki grup arasında görüş farklılığı vardır.

4.4.2.2. “Anayasal İktisat Yaklaşımı Zaman İçinde Türkiye’nin Ekonomik İstikrarı İçin Bir Çözüm Olarak Görülebilir” Hipotezi

“Anayasal İktisat yaklaşımı zaman içinde Türkiye’nin ekonomik istikrarı için bir çözüm olarak görülebilir” hipotezine ise milletvekilleri tarafından düşük düzeyde katılım, akademisyenler tarafından ise düşük düzeyde katılmama söz konusu olmuştur. Bu hipotezi analiz etmek için yöneltilen ifadelerin katılım sonuçları şu şekildedir:

“Ekonomik istikrarın sağlanması için siyasi otoritenin harcama yapma yetkisi Anayasa’da sınırlandırılmalıdır.” ifadesine katılım düzeyi, her iki grupta da düşüktür. Bu ifadede ayrıca gruplar arasında görüş farklılığı mevcuttur. “Ekonomideki tek oranlı vergi sistemi, var olan bölüşüm adaletsizliğini artırır.” ifadesine ise milletvekilleri grubunda düşük düzeyde

katılım, akademisyenler grubunda ise düşük düzeyde katılmama söz konusudur. Benzer şekilde “Siyasi otoritenin vergilendirme yetkisinin Anayasa’da sınırlandırılması, vergi gelirlerinin artmasını sağlayarak ekonomide istikrara ulaşmayı kolaylaştırır.” ifadesine de milletvekilleri grubunda düşük düzeyde katılım, akademisyenler grubunda ise düşük düzeyde katılmama gerçekleşmiştir. “Devlet bütçesinde gelirlerin giderleri karşılaması olarak bilinen denk bütçe uygulaması Türkiye için gereklidir.” ifadesine katılım düzeyi, her iki grupta düşüktür. “Siyasi otoritenin borçlanma yetkisinin Anayasa’da sınırlandırılması, borç yükünü azaltarak ekonomide istikrara ulaşmayı kolaylaştıracaktır.” ifadesine katılım düzeyi de düşüktür.

Devletin vergileme, harcama yapma ve borçlanma yetkilerinin anayasal kurallar ile sınırlandırılması yoluyla kamu açıklarının azalacağı, vergi gelirlerinin artacağı, borç yükünün azalacağı; tek oranlı vergi sisteminin benimsenmesiyle üretimde verimliliğin artacağı ve denk bütçe uygulaması ile kamu mali disiplininin sağlanmasının kolaylaşacağı yönündeki Anayasal İktisat önerileri, gerek milletvekilleri gerekse akademisyenler tarafından yeterli ölçüde benimsenmemektedir. Bu ifadelerin hepsinde milletvekillerinin ortalamalarının, akademisyenlerin ortalamalarından daha yüksek olması da dikkat çekicidir.

Anayasal İktisat’ın parasal disiplin ile ilgili önerilerinden “altın para standardına geri dönülmesi”; kriz, savaş gibi olağanüstü bir dönemden sonra ekonomideki para sisteminin gerektiği gibi çalışmaması durumunda önerilen bir uygulamadır. Para miktarının altın miktarına bağlı olarak değişmesini amaçlayan bu uygulama, her iki grup tarafından da kabul görmemektedir.

“Merkez Bankası’nın özerkliğinin sağlanması” önerisine katılım, milletvekilleri grubunda düşük, akademisyenler grubunda yüksektir. Devletin para politikası uygulamalarını anayasal kurallar ile sınırlandırmayı hedefleyen ve Merkez Bankası’nın para stokunu etkilemesini engellemek amacıyla anayasal düzenlemelerin yapılmasının bir gereklilik olduğunu savunan bu öneri, akademisyenler tarafından kabul görmekte ancak milletvekilleri tarafından düşük düzeyde benimsenmektedir.

Para arzı artışlarını sabit kur üzerinden ülkenin döviz rezervlerine bağlamayı amaçlayan ve devletin para basma yetkisinin sınırlandırılmasını öngören “para kurulu oluşturulması” önerisine milletvekilleri tarafından düşük düzeyde katılma, akademisyenler tarafından ise düşük düzeyde katılmama söz konusudur.

Para arzının sabit bir oranda artırılabilmesinin anayasal bir hükme bağlanmasını ve böylece aşırı para arzı artışının yol açtığı fiyat istikrarsızlığının azalacağını savunan görüşe katılımı belirlemek için sunulan “Ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için, parasal büyüme ile ilgili kurallar Anayasa’da belirlenmelidir.” ifadesine ise milletvekilleri tarafından düşük düzeyde katılma, akademisyenler tarafından ise düşük düzeyde katılmama söz konusudur.

Kullanılan para rejiminin etkinliğini arttırmayı ve uygulanan rejimin yol açabileceği sapmaları engellemeyi hedefleyen öneriye de milletvekilleri düşük düzeyde katılırken, akademisyenler katılmamaktadırlar.

Kurumsal düzenlemelerin anayasada yapılmasına ilişkin öneriye katılım düzeyi her iki grupta da düşüktür. İstikrarlı kalkınma ve büyüme için kurumsal düzenlemelerin anayasada yapılmasına ilişkin bu öneri, hem milletvekilleri hem de akademisyenler tarafından düşük ölçüde kabul görmektedir.

İstikrarlı kalkınma ve büyümenin sağlanması için etkin bir yasal-kurumsal serbestleştirme (deregülasyon) politikasının anayasal kurallar ile belirlenmesine ilişkin öneriye milletvekilleri düşük düzeyde katılırken, akademisyenler katılmamayı tercih etmektedirler.

“Devletin ekonomik yetkileri anayasal kurallarla sınırlandırılmalıdır” ifadesi ve “Siyasi otoritenin yetkilerinin anayasal kurallar ile belirlenmesi, ancak mevcut ekonomik istikrarın korunmasında daha etkin bir yöntem olarak düşünülebilir” ifadesi, test edilen hipotez olan “Anayasal İktisat yaklaşımı zaman içinde Türkiye’nin ekonomik istikrarı için bir çözüm olarak görülebilir” ile birlikte değerlendirildiğinde analiz açısından anlamlı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Çünkü “Devletin ekonomik yetkileri anayasal kurallarla sınırlandırılmalıdır”

ifadesine katılım düzeyi her iki grupta da düşüktür. Benzer şekilde “Siyasi otoritenin yetkilerinin anayasal kurallar ile belirlenmesi, ancak mevcut ekonomik istikrarın korunmasında daha etkin bir yöntem olarak düşünülebilir” ifadesine katılım düzeyi de düşüktür. Test edilen hipotez olan “Anayasal İktisat yaklaşımı zaman içinde Türkiye’nin ekonomik istikrarı için bir çözüm olarak görülebilir” ifadesi ile “Siyasi otoritenin yetkilerinin anayasal kurallar ile belirlenmesi, ancak mevcut ekonomik istikrarın korunmasında daha etkin bir yöntem olarak düşünülebilir” ifadesinin aynı bölüm içinde ele almakla amaçlanan; bu yaklaşımın bir ülkede ekonomik istikrarın sağlanmasında mı, yoksa zaten gerçekleşmiş bir ekonomik istikrar ortamının sürdürülebilirliğinin sağlanmasında mı daha etkin şekilde uygulanabilirliğini test etmektir. Her iki ifadeye de katılım ortalamaları, “3 - Kararsızım” ölçeğine yakındır. Fakat “Siyasi otoritenin yetkilerinin anayasal kurallar ile belirlenmesi, ancak mevcut ekonomik istikrarın korunmasında daha etkin bir yöntem olarak düşünülebilir” ifadesinin ortalamasının daha yüksek olması, Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkede istikrarın sağlanmasında Anayasal İktisat yaklaşımının uygulanabilirliğine siyasilerin ve akademisyenlerin önemli ölçüde destek vermediklerini göstermektedir. O halde kısa vadede uygulama imkânı bulamasa bile Anayasal İktisat’ın zamanla ülke ekonomisine uygun şekilde gözden geçirilerek en azından bazı önerilerinin desteklenebileceği düşünülmektedir.

4.5. TÜRKİYE’DE ANAYASAL İKTİSADIN UYGULANABİLİRLİĞİNİN HUKUKİ ANALİZİ

Şu an yürürlükte olan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası; ekonomik hükümler bölümü, mali hükümler bölümü ve siyasi hak ve ödevler bölümlerindeki bazı maddeler nedeniyle Anayasal İktisat anlayışı yönünden eleştirilebilir.

4.5.1. Anayasal İktisat’ın Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Ekonomik Hükümler Bölümü’ne Yönelik Eleştirileri

Anayasa’da yer alan 166. madde planlama, 167. madde piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi, 168. madde tabii servetlerin ve kaynakların aranması ve işletilmesi, 169. madde ormanların korunması ve geliştirilmesi, 170. madde orman köylüsünün korunması,

171. madde kooperatifçiliğin geliştirilmesi, 172. madde tüketicilerin korunması ve 173. madde esnaf ve sanatkârın korunması ile ilgilidir.

Madde 166: “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu bir biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli tesisatı kurmak devletin görevidir.

Planda milli tasarrufu ve üretimi arttırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli bir şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri bu plana göre gerçekleşir.

Kalkınma planlarının hazırlanmasına, TBMM’nce onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

Madde 167: “Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirler alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.

Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kurulu’na yetki verilebilir.”

Anayasal İktisat teorisyenlerinin dışa açık ekonomi politikalarını benimseyen yaklaşımları ile bağdaşmamaları nedeniyle Anayasa’nın 166. ve 167. maddeleri eleştirilmiştir.

Anayasa’nın 166. maddesinde yer alan planlama ile ilgili hükümdeki yurt içi istikrarın sağlanmasına ilişkin açıklamaların, serbest piyasa ekonomisinin işlerliğini sağlayıcı piyasa şartlarını olumsuz yönde etkilediğini savunan Anayasal İktisat taraftarları, bu maddeyi eleştirmektedirler. Onlara göre piyasa şartlarında çalışan bir ekonomide, planlamanın etkinlik açısından piyasa düzeyine üstünlüğü tartışmalıdır. Akalın (1995)’a göre

planlamacının bilgi birikimi ve becerisi piyasadan daha üstün değildir. Ayrıca planlamacının doğruyu bilse bile kamu yararını mı yoksa kendi çıkarını mı tercih edeceği sorusunun cevabı belirsizdir. Çünkü planlamacı genellikle çıkar ençoklaması yapma amacı taşır. Bunun yanında mülkiyetin olmadığı bir sektörde (piyasa dışı bir düzende) suistimalin önlenmesi çok güçtür (Akalin 1995, 75). Buradan hareketle Anayasal İktisat taraftarları, planlı bir ekonominin serbest piyasa şartları ile ulaştırılmasını öngören bir yaklaşımı benimserler. Buna göre hem vatandaşların hem de devletin ekonomik yetki ve sorumlulukları ile hakları Anayasa’da açık bir şekilde yer alırsa bireysel ve kamusal hak ve yetkiler adil bir şekilde belirlenir. Böylece vatandaşların; politikacıların ve bürokratların çıkar ençoklaması davranışlarından zarar görmesi engellenmiş olur. Anayasal İktisat taraftarları, Anayasa’nın piyasaların denetlenmesi ve dış ticaretin düzenlenmesi ile ilgili 167. madde hükümlerinin ise tamamen politikacıların yetkilerini genişleten bir düzenleme olduğunu ve piyasa ekonomisinin işleyişini engellediğini savunmaktadırlar. Buna göre artan devlet müdahaleleri piyasanın serbest işleyişini bozar. Devlet müdahalesi, özel sektör yatırımlarının azalmasına dolayısıyla istihdamın azalmasına yol açar. Bu yönüyle tam istihdamdan uzaklaşarak istikrarın bozulmasına neden olur. Diğer yandan kamu açıklarının dolayısıyla bütçe açıklarının artması ile sonuçlanan bu müdahalelerin etkisiyle kamu açıklarının bütçe dışı kaynaklar ile finansmanı, enflasyonist baskıyı şiddetlendirir ve parasal istikrar bozulur (Şimşek 2003, 268).

Anayasa’nın 167. maddesinde yer alan hükmün, siyasilerin yetkilerinin yeniden belirlenmesi için değiştirilmesi gerektiğini belirten Anayasal İktisat taraftarları, bu yolla devletin piyasalara müdahalesinin anayasal açıdan sınırlanacağını ve istikrar bozucu sonuçların ortaya çıkmayacağını ifade ederler. Buradaki yetki sınırlaması, hükümetin para basma ve borçlanma yetkilerinin anayasada sınırlandırılmasını içerir.

Para arzı artışı ve borçlanma ile ilgili anayasal düzenlemeler üzerine getirilecek sınırlamalar hakkında Aktan (1996)’ın görüşleri şöyledir:

“Para arzındaki yıllık büyüme oranı yüzde 5’den fazla olamaz. Bu oranın üzerinde bir emisyon artışı, yüzde 10’u aşmamak kaydıyla TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu kararı ile

yapılabilir. Savaş ve olağüstü halin söz konusu olduğı durumlarda yıllık emisyon artışı TBMM'nin salt çoğunluğunun kararına bağıdır.”

“İç borçlanma ancak hükümetin teklifi ve mali yıl bütçesinin görüşülmesi sırasında TBMM'nin salt çoğunluğunun kararı ile yapılabilir. İç borçların miktarı, o yılın bütçesinde öngörülen toplam kamu harcamalarının yüzde 20'sinden fazla olamaz. Herhangi bir mali yıl içinde iç borçlanma talebinde bulunurken toplam iç borç stokunun reel GSMH'ye oranı esas alınır. İç borçların GSMH'ye oranı hiçbir şekilde yüzde 20'yi geçemez.

Dış borçlanma ancak hükümetin teklifi ve TBMM'nin salt çoğunluğunun kararı ile yapılabilir. Ancak toplam dış borç stokunun bir önceki yılın reel GSMH'sine oranı yüzde 40'ı aşamaz. Dış borçlanma ile sağlanan finansman, yatırım harcamalarının dışında kullanılamaz. İç ve dış borçların toplamından oluşan toplam dış borç stokunun GSMH'ye oranı yüzde 60'ı geçemez” (Aktan 1996, 65-66).

Anayasa'nın 167. maddesinin “ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kurulu'na yetki verilebilir.” hükmü de Anayasal İktisat taraftarları tarafından, bu tür yükümlülükler üzerinde sık değişiklikleri öngörmesinden dolayı dış ticaretin olumsuz yönde etkileneceğı ve dolayısıyla ödemeler dengesi üzerinde istikrar bozucu etkilere yol açacağı nedenleriyle eleştirilmektedir. O halde, dış ticaret konusunda alınan kararların mecliste ayrıntılı olarak tartışıldıktan sonra anayasada bir kanun hükmü halinde belirlenmesi bu alandaki düzenlemelerin temelini oluşturmalıdır (Caniklioğlu 1998, 143-144).

Anayasal İktisatçılar, saydamlık ve adalet ilkelerinin geçerliliğini sağlamanın Anayasa'da yapılacak değişiklik ile mümkün olabileceğini ve bu değişiklik sonucu istikrar sağlayıcı sonuçları elde etmenin mümkün olacağını savunurlar. Ayrıca serbest rekabetin işlerliğini etkin hale getirecek piyasa uygulamalarına ağırlık verilmesi ve bu konunun da Anayasa'da bir hükümle ifade edilmesi gerektiğı görüşündedirler.

Devletin kaynaklarının kullanımında ve dağılımında Türkiye’de merkezi idare ve yerel idare arasında açık, adil ve etkin bir yetki paylaşımının yapılamadığı dolayısıyla ekonomik istikrarın sağlanmasında yerel idare ve merkezi idare kaynaklarının yeterince verimli kullanılmadığı tezinden hareketle Anayasal İktisat taraftarları, bu konudaki anayasal düzenlemelerin çok yetersiz kaldığını belirtmişlerdir. Bu yetersizliğin telafi edilmesi için ise Anayasa’nın 126. ve 127. maddelerinde düzenlenen merkezi idare-yerel idare ilişkilerinin yerelleştirme çerçevesinde yeniden ele alınıp düzenlenmesini önermişlerdir (Şimşek 2003, 270).

Anayasa’nın 126. maddesi merkezi idarenin, 127. maddesi ise yerel idarelerin kuruluş ve işleyiş esaslarını belirlemektedir.

Madde 126: “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Kamu hizmetlerinin görüşülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.”

Madde 127: “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

(29.7.1995-4121) Mahalli idarelerin seçimleri, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler, milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin büyüklüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

Anayasa'nın 126. maddesinde yer alan “iller idaresinin yetki genişliğine sahip olması” hükmü, Anayasal İktisat taraftarları tarafından eleştirmektedir. Bu hükmün siyasilerin yetki alanlarını genişleteceğini ve siyasilerin oy potansiyellerini artırmak amacıyla kendi seçmenlerinin bulunduğu bölgelerdeki hizmetlerin kalite ve miktarlarını artırarak siyasi yetkilerini kötüye kullanacağını savunarak, bu maddede yapılacak değişiklik ile yetki sınırlandırmasına gidilmesi gerektiğini belirtmektedirler. Böylelikle ekonomik istikrar sağlayıcı yatırımlar daha etkin bir şekilde gerçekleştirilebilecektir.

Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan “mahalli idareler üzerinde gerektiğinde merkezi idarenin vesayet yetkisine sahip olması” hükmü de Anayasal İktisat taraftarlarınca aynı nedenlerle eleştirilmekte ve suistimallerin engellenmesi için merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisinin kaldırılması, adem-i merkeziyetçilik esasının benimsenmesi önerilmektedir. Bu bağlamda aynı maddenin “mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması” ile ilgili son hükmü de mahalli idarelerin merkezi idareye bağımlılığını artırdığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Anayasal İktisat taraftarlarına göre adem-i merkeziyet esaslarına uygun şekilde giderlerini öz gelirleri ile karşılamayı hedefleyen ve merkezi idareden bağımsız faaliyet gösteren mahalli idareler, merkeziyetçi

yapıya uygun faaliyet gösteren mahalli idarelere kıyasla daha etkin ve adil bir hizmet sunumu gerçekleştirebilirler. Böylece bir yandan ekonomik istikrarın sağlanması için gerekli olan istihdam artışı yerel düzeyde gerçekleşirken diğer yandan da yerel düzeyde sunulan mal ve hizmetlerde arz-talep dengesi korunarak fiyat istikrarı sağlanır. Anayasal İktisat teorisyenleri, Türkiye ekonomisinde istikrarın sağlanması için yeni bir anayasal mali düzenin gerekliliğine inanmakta ve ekonomide yaşanan istikrar bozucu dalgalanmaların, sınırları açık ve net bir şekilde Anayasa’da belirlenmiş bir düzen ile ortadan kalkacağını savunmaktadırlar (Şimşek 2003, 271).

Serbest piyasa ekonomisinin işleyişinin anayasal düzenlemeler ile güvence altına alınmasını savunan Anayasal İktisat, hukuki boyutu itibarıyla Türkiye’de uygulanabilirliği şartların olgunlaşmasına ve hukuk sisteminde gerekli düzenlemelerin yapılmasına bağlı bir yaklaşım olarak görülmektedir. Anayasal İktisat önerileri yapılırken, ekonomi alanında reform niteliği taşıyan ekonomik ve mali önerilerin ortaya konmasında Türkiye’nin gelişmekte olan bir ülke olarak kendine özgü şartlara sahip olduğu gerçeği göz ardı edilmemiş, konu teorik bir çerçeve içinde ele alınarak bazı genellemeler ile sınırlandırılmıştır.

4.5.2. Anayasal İktisat’ın Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Mali Hükümler Bölümü’ne Yönelik Eleştirileri

Anayasa’da yer alan 161. madde bütçenin hazırlanması ve uygulanması, 162. madde bütçenin görüşülmesi, 163. madde bütçede değişiklikler yapılabilme esasları, 164. madde kesin hesap ve 165. madde KİT’lerin denetimi ile ilgilidir.

Madde 161: “Devletin ve Kamu İktisadi Teşekkülleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Mali yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.

Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.”

Madde 162: “Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu mali yıl başından en az 75 gün önce TBMM’ye sunar.

Bütçe tasarıları ve rapor kırk üyeden kurulur. Bütçe Komisyonu’nda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda iktidar grubuna veya gruplarına en az 25 üye verilmek şartıyla siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.

Bütçe Komisyonu’nun elli beş gün içinde kabul edeceği metin TBMM’de görüşülür ve mali yıl başına kadar karara bağlanır.

TBMM üyeleri Genel Kurul’da bakanlık ve daire bütçeleri ile katma bütçeler hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar. Bölümler ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

TBMM üyeleri Bütçe Kanunu tasarılarının Genel Kurul’da görüşülmesi sırasında gider arttırıcı ve gelir azaltıcı önerilerde bulunamazlar.”

Madde 163: “Genel ve katma bütçelerde verilen ödenek, harcanabilecek miktar sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kurulu’na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur.”

Madde 164: “Kesin Hesap Kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak en geç yedi ay sonra Bakanlar Kurulu’nca TBMM’ye sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu Kesin Hesap Kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde TBMM’ye sunar.

Kesin Hesap Kanunu tasarısı, yeni yıl Bütçe Kanunu tasarısı ile birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, Bütçe Komisyonu tasarısı ile birlikte Kesin Hesap Kanunu tasarısını Genel Kurul'a birlikte sunar. Genel Kurul, Kesin Hesap Kanunu tasarısını, yeni yıl Bütçe Kanunu tasarısı ile beraber görüşerek karara bağlar.

Kesin Hesap Kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin TBMM'ye verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay'ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez."

Madde 165: *"Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının TBMM'nce denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir."*

Bütçe süreci ile ilgili Anayasa'nın 161, 162 ve 163. maddelerinin bütçe disiplini bozucu uygulamaları engelleyemediği ve yeniden düzenlenmeleri gerektiği Anayasal İktisat taraftarları tarafından savunulmaktadır. Bu görüşe göre, bütçe disiplininin sağlanmasının ön koşulu olarak denk bütçe ilkesi benimsenmeli ve denk bütçe kuralı anayasal bir kural olarak Anayasa'da açıkça yer almalıdır. Denk bütçe ilkesinin anayasada uygulanabilirliği ile ilgili olarak Aktan (1996), görüşlerini şu ifadelerle dile getirmektedir:

"Bütçenin hazırlanması sırasında toplam harcamaların ve toplam gelirlerin birbirine denk belirlenmesi gerekir. Ancak hükümetin teklifi ve TBMM'nin salt çoğunluğunun onayı ile mali yıl içinde toplam harcamalar o yılın toplam gelirlerinin yüzde 20'sinden fazla olarak karara bağlanabilir. Bununla birlikte herhangi bir mali yıl içinde toplam harcamalarda artış talebinde bulunurken kamu kesimi finansman açıklarının reel GSMH'ye oranı esas alınır. Kamu kesimi finansman açıklarının reel GSMH'ye oranı hiçbir şekilde yüzde 5'i aşamaz. Denk bütçe ilkesi savaş ve olağanüstü halin ilan edildiği dönemlerde uygulanmayabilir. Bu dönemde TBMM'nin salt çoğunluğunun kararı ile harcamalar gelirleri aşabilir. Herhangi bir mali yıl içinde toplam gelirler toplam harcamaları aştığı takdirde aradaki fark Türkiye Cumhuriyeti'nin dış borçlarının azaltılması için kullanılır ve bu işlem, borçlar ortadan kalkıncaya kadar devam eder" (Aktan 1996, 66).

Kesin hesap ve KİT'lerin denetimi ile Anayasa'nın 164. ve 165. maddelerinde yer alan

hükümler, Anayasal İktisat taraftarları tarafından eleştirilmekte ve bu hükümlerin değiştirilerek bütçe disiplini sağlayıcı yönde yeniden düzenlenmesi gerektiği savunulmaktadır. Gürlesel (2001), bu konudaki önerisini şu şekilde yapmıştır:

“Kamu kesiminin tüm gelirlerinin, harcama ve borçlanma hesaplarının bir arada görülebilmesi için Kamu Kesimi Genel Bütçesi hazırlanmalıdır. Bu bütçe, Alt Bütçeler (Genel Bütçe, Konsolide KİT Bütçesi, Yerel Yönetimler Bütçesi ve Fonlar Bütçesi) ile Yardımcı Mali Tablolardan (T.C. Merkez Bankası Bilançosu ve Kamu Bankaları Bilançosu) oluşmalıdır. Böylece Kamu Kesimi Genel Bütçesi ile birlikte kamu kesiminin Genel Bütçe dışında yaptığı diğer tüm harcamalar da görülerek etkinlik ve verimlilik sağlanacaktır. Yıl sonunda sadece Bütçe’yi içeren kamu hesaplarının (faaliyet sonuçlarının) Kesin Hesap Kanunu ile Meclis’e sunulması yerine Bütçe ile birlikte diğer kamu kesimi faaliyetlerini de içeren Kamu Kesimi Genel Bütçesi’nin, Kesin Hesap Kanunu tasarısı şeklinde sunulması ve TBMM tarafından onaylanması sistemine geçilmelidir. Böylece aynı yıl içinde yapılan tüm kamu faaliyetleri aynı anda TBMM’nin denetimine alınmış olacaktır” (Gürlesel 2001, 69-70).

Anayasal İktisat taraftarları, on yıllık bir süreç içerisinde “denk bütçe”ye geçilmesi gerektiğini ifade ederler. Onlara göre bütçenin hazırlık, görüşme ve onama aşamalarında önce gelir bütçesi ile başlanması gerekir. Buna ek olarak Kesin Hesap Kanunları daha detaylı incelenmeli ve bütçe ile ilgili soruşturmalarda zaman aşımı sürelerinin aşılması halinde denetimin devam etmesi Anayasa’da yer alacak bir madde ile açıkça belirtilmelidir.

Bütçe disiplininin sağlanması için “bütçede birlik” ilkesinin uygulanması oldukça önemlidir. Anayasal İktisat taraftarlarına göre, sadece yerel yönetimler ve KİT’lerin bütçeleri devlet bütçesi dışında tutulmalı ve bunun dışındaki tüm kamu hesapları devlet bütçesi içinde yer almalıdır. Bu nedenle bütçede birlik ilkesinin Anayasa’da mutlaka açık bir hüküm halinde yer alması, mali disiplinin sağlanması için bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Sakal 2000, 74).

Bütçenin gelirleri ve giderleri arasındaki dengenin anayasal bir kural ile belirlenmesi, ekonomik istikrarın sağlanmasında önemlidir. Çünkü Anayasal İktisat taraftarları bu yolla,

artan kamu açıklarının önüne geçileceğini ve bu açıkların emisyon gibi bütçe dışı yöntemler ile finansmanının yol açtığı istikrar bozucu etkilerin ortadan kalkacağını savunmaktadırlar (Türkiş 1996, 77-88; Arslan 2002, 1-4). Burada üzerinde durulan istikrar bozucu etkiler, bir yandan parasal tabanı genişleterek enflasyonist baskıyı arttıran ve bir diğer yandan da reel sektör yatırımlarını azaltarak işsizliği körükleyen etkilerdir.

4.5.3. Anayasal İktisat'ın Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Siyasi Hak ve Ödevler Bölümü'ne Yönelik Eleştirileri

Anayasa'da yer alan 73. madde vergileme yetkisi ve vergi ödevi ile ilgilidir.

***Madde 73:** “Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür.*

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilebilir.”

Anayasa'nın 73. maddesinin “Bakanlar Kurulu'na yetki verilebilir” hükmünü içeren son bölümünün değiştirilmesi gerektiği, Anayasal İktisat taraftarları tarafından ileri sürülmektedir. Çünkü vergi toplama yetkisi, meclisin halk adına kullandığı en önemli yetki olduğundan bu yetkinin belli sınırlar içinde bile olsa Bakanlar Kurulu'na devredilmesi parlamenter sistem ile bağdaşmaz. Bu nedenle vergi yükümlülüğü ile ilgili düzenlemeler, mutlaka meclisten geçecek yasalar ile belirlenmelidir. Ayrıca mecliste her vergi kanunu için belirli bir kabul oranı ile kabul edilme şartı konulabilir (Eker 1992, 38).

Bir diğer Anayasal İktisat önerisi de vergi oranları ile ilgili olarak Aktan tarafından yapılmıştır. Aktan (1996)'a göre, vergi oranları tüm vergi türleri için sabit oranlı olarak

tespit edilmeli ve bu oran anayasada açıkça yer almalıdır. Bu takdirde artan oranlı vergilerin yol açtığı sosyal ve ekonomik kayıpların önüne geçilecektir. Ayrıca kamu gelirlerinin reel GSMH'ye oranı yüzde 30'u aşmamalıdır (Aktan 1996, 67). Böylelikle, artan kamu harcamalarının finansmanı için kamu gelirlerinin arttırılması önlenerek, vergi yükü artışının anayasal bir oran ile sınırlandırılması önerilmektedir.

4.6. TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİNE KATILIM SÜRECİ ve AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASASI

Türkiye ile Avrupa Birliği (AB) arasındaki ilişkiler, Türkiye'nin 3 Temmuz 1959'da yaptığı ortaklık başvurusu ile başlamıştır. 1963'te ortaklık anlaşması niteliğinde imzalanan Ankara Anlaşması'nı, 1973'te Katma Protokol izlemiştir. Fakat bu dönemde önemli gelişmeler yaşanmamıştır. 1976'da Türkiye tek taraflı olarak ilişkileri askıya almış, 1980'de yaşanan ihtilal ile de ilişkiler yeniden kesintiye uğramıştır. 14 Nisan 1987'de Türkiye'nin yaptığı resmi üyelik başvurusu sonrası Türkiye-AB ilişkileri yeniden canlılık kazanmış, Ankara Anlaşması ve Katma Protokol çerçevesinde işlemekte olan süreç, 1 Ocak 1996'da Gümrük Birliği'ne girilmesiyle sonuçlanmıştır. Fakat Türkiye'nin hedefi tam üyeliktir. Bu açıdan 10-11 Aralık 1999'da Türkiye'nin "aday ülke" statüsü kazandığı Helsinki Zirvesi büyük önem taşımaktadır. Helsinki Zirvesi sonrası karşılıklı ilişkilerin çerçevesi genişlemiş, aday ülke olarak Türkiye, AB'ye katılım için gerekli olan kriterlerin gerçekleşmesi alanında önemli gelişmeler kaydetmiş, kısa sürede yapılan değişikliklerle hukuk sisteminin AB ile uyumlu hale gelmesi yönünde kayda değer mesafeler alınmıştır. Türkiye'nin çabaları sonuçsuz kalmamış ve 6 Ekim 2004'te açıklanan İlerleme Raporu'nda üyelik müzakerelerinin başlaması için "tavsiye kararı" çıkmıştır. AB'ye üye olabilmek için mevzuattaki ilerlemelerin yanı sıra, Türkiye'nin ekonomik gelişim açısından belirlenen kriterleri yerine getirmesi de gerekmektedir. Bu kriterler 1 Ocak 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması'nda ayrıntılı şekilde belirtilmiştir. Ayrıca, Kopenhag Kriterleri de AB'ye üye olmak isteyen ülkelerin ekonomik ve politik alanda gerçekleştirilmesi gereken şartları içermektedir. Bu şartlar, AB'nin genel ekonomik yapısıyla uyumlu şekilde işleyen bir piyasa ekonomisine sahip olma ile AB içindeki rekabet baskısı ve piyasa

güçleriyle başa çıkabilme yeteneğidir. Maastricht Kriterleri ise AB'ye katılmak isteyen ülkelerin çeşitli hedeflere ulaşmasını öngörmektedir (Osmanov 2005, 204-205).

1992 yılında AB'ye üye ülkelerin imzaladığı Maastricht Anlaşması, ilk aşamada üye ülkelerin ekonomi politikalarında işbirliğine gidilmesini ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesini, ikinci aşamada üye ülkelerin para politikalarının ortak olarak belirlenmesini ve uygulanmasını, üçüncü aşamada ise Avrupa Merkez Bankası'nın oluşturulmasını ve ortak para birimi olan Euro'ya geçilmesini içermektedir. Maastricht Anlaşması'nda para politikalarının yakınlaştırılması amacıyla "yakınlaşma kriterleri" belirlenmiştir. Bu kriterleri iki grupta toplamak mümkündür (Dileyici 2005, 44):

Para Politikasına Yönelik Yakınlaşma Kriterleri:

- **Enflasyon:** Enflasyon oranı, en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülke ortalamasından en çok % 1,5 oranında fazla olabilir.
- **Faiz Oranları:** Uzun dönem faiz oranları, en düşük faiz oranına sahip üç üye ülkenin faiz oranından en çok % 2 oranında fazla olabilir.
- **Döviz Kurları:** Üye ülkenin döviz kuru, döviz kuru mekanizmasının dalgalanma marjları içinde ($\% \pm 2,25$) en az 2 yıl kalmış olmalı ve bu dönemde devalüasyon yapılmamış olmalıdır.

Maliye Politikasına Yönelik Yakınlaşma Kriterleri:

- **Bütçe Açıkları:** Üye ülkenin bütçe açığı, GSYİH'inin % 3'ünü geçmemelidir.
- **Borçlar:** Üye ülkenin toplam borç stoku, GSYİH'inin % 60'ını geçmemelidir.

Yine bu anlaşma ile fiyat istikrarı amacını tehlikeye sokan kamu açıklarının, merkez bankaları tarafından finansmanı tamamen yasaklanmıştır.

Maastricht Anlaşması, üye devletleri, mali ve parasal disiplini sağlama konusunda serbest bırakmamakta, AB içerisinde yer almasının şartlarını ve bu şartlara uyulmaması durumundaki yaptırımları kendi belirleyerek üye devletlerin hükümetlerini, ekonomi

politikalarını bu çerçeve içinde belirlemeye ve yönlendirmeye zorlamaktadır. Bunun temel nedeni, AB'ye ilişkin şartlara yönelik politikaların uygulanmasının üye ülke hükümetleri için her zaman politik bir risk unsuru taşımasıdır. Şartların belirtilmediği durumda üye devletlerin hükümetlerinin, ülkelerindeki mali ve parasal disiplini sağlamaya yönelik kararları tek başına alması ve uygulaması, politik çıkarların ön plana çıkması nedeniyle çok zor olabilmektedir. Bu nedenle Maastricht Anlaşması'nın getirdiği kurallar, üye ülkelerin kendilerini mali ve parasal alanda disipline etmelerini gerektiren anayasal hükümler niteliğindedir (Günay; Özen 2002, 75-79).

AB üye ülkelerinin, siyasi bir birlik kurma yolunda attıkları en önemli adım, şüphesiz ki AB Anayasası'dır. Anayasa, AB'nin temelini oluşturan kurucu anlaşmalar ile ek anlaşmaları, tek ve yeni bir metinde bütünleştirmekte ve AB'ye tüzel bir kişilik kazandırmaktadır. Bugün üzerinde uzlaşılan metne gelinceye kadar uzun bir yoldan geçilmiştir. 13 Haziran 2003 - 10 Temmuz 2003 tarihleri arasında Avrupa Konvansiyonu, tasarı metni hazırlamıştır. Tasarı metin, 18 Temmuz 2003 tarihinde Roma'da Avrupa Konseyi Başkanı'na sunulmuştur. Avrupa için bir anayasa oluşturan anlaşma ise 29 Ekim 2004'de Roma'da imzalanmıştır.

AB Anayasası'nın yürürlüğe girmesi tüm üye ülkelerin onamasını gerekmektedir. Fakat Fransa ve Hollanda'da yapılan referandumlarda (sırasıyla 29 Mayıs 2005 ve 1 Haziran 2005) Anayasa'ya "hayır" oyu çıkmasından sonra, 16-17 Haziran 2005 tarihli Avrupa Konseyi zirvesinde, Anayasa Anlaşması'nın yürürlüğü için öngörülen 1 Kasım 2006 tarihinin imkân dahilinde olmaktan çıktığı sonucuna ulaşılmıştır. Üye ülkelerde yapılan referandumlarda "hayır" çıkmasının temel nedeni, üye ülke halklarının yoksullaşma ve işsizlik endişeleri içinde olmalarıdır. Aday ülkelere, AB standartlarına ulaşmaları için finansman yardımı yapılacak olması ve üye olacak ülkelerin halklarına serbest dolaşım hakkı sağlanması, hali hazırda üye olan ülkelerin halklarını endişeye sevk etmektedir. Ayrıca Fransa'nın 29 Mayıs 2005'te Anayasa'yı reddetmesinin nedenleri olarak; Avrupa'da serbest ticaretin önündeki engellerin tamamen kaldırılması, hizmet sektörünün tamamen rekabete açılması ve en fazla Fransa'nın faydalandığı Ortak Tarım Politikası fonlarının azaltılmasının öngörülmesi de belirtilebilir.

AB Anayasası'nın I.3. maddesinde “*Birlik, tam istihdam ve toplumsal ilerleme hedefine sahip rekabet gücü yüksek bir sosyal piyasa ekonomisine, dengeli ekonomik büyümeye dayanan, sürdürülebilir şekilde Avrupa'nın kalkınması için çalışır*” ifadesi yer almaktadır. Bu maddede, sosyal piyasa ekonomisine özellikle vurgu yapılmaktadır. Sosyal piyasa ekonomisini “sosyal eşitlik ile birlikte sağlanmış piyasa özgürlüğü” şeklinde tanımlarsak, AB'nin oluşturacağı politikalarda sosyal boyutla ekonomik boyutu birlikte ele alacağını ve bu ikisi arasında bir denge kurmaya çalışacağını anlamak mümkündür.

AB Anayasası'nın I.29. maddesinde Avrupa Merkez Bankası, AB'nin kurum ve organları arasında sayılmış olup, AB'nin Euro para birimini benimseyen üye devletlerin ulusal merkez bankaları ile birlikte parasal politikasını yöneteceği, fiyat istikrarını gözetmek üzere AB içindeki genel ekonomik politikaları destekleyeceği ve Euro'nun piyasaya sürülmesinde tek başına yetkili olacağı belirtilmiştir.

Anayasa'nın I.52-I.56. maddelerinde, AB'nin tüm gelir ve giderlerinin bütçede gösterileceği ve bütçesinin yıllık olarak bir yasa ile düzenleneceği belirtilmiştir.

Anayasa'nın III.69. maddesinde, açık pazar ekonomisi ilkesine göre serbest rekabeti içeren bir ekonomi politikası izleneceği, birincil hedefin fiyat istikrarını sağlanmak olduğu ifade edilmiştir.

Anayasa'nın III.76. maddesinde ise bütçe açığı konusu düzenlenmiştir. Üye devletlerin yüksek miktarlarda devlet bütçesi açığından kaçınacağı, komisyonun üye devletlerdeki bütçe durumunu ve hükümetlerin borç stokunu izleyeceği ve böylelikle bütçe disiplininin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Anayasa'da, ortak güvenlik ve dış politika, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı, ekonomik ve parasal birlik gibi bazı politikaların reformuna özel bir önem verilmektedir. 263 sayfadan oluşan AB Anayasası incelendiğinde; yatırımların finansmanı, kaynakların dengeli dağılımı, bölgelerarası gelişmişlik farklarının ortadan kaldırılması, fiyat istikrarı, özellikle tarım ürünlerinde olmak üzere destekleme alımları ile koruyucu nitelikte vergiler, aday

devletlerin desteklenmesi için bir takım fonların kurulması ve denk bütçe gibi kamu harcamalarının finansmanına ilişkin hükümlerin hemen hemen Anayasa'nın tümünü kapsadığı görülmektedir. Bu nedenle, AB Anayasası'nın "ekonomik anayasa" niteliğinde olduğu söylenebilir.

SONUÇ

Bireyi merkeze alan felsefi düşünce sistemlerinin etkileri siyasete ve ekonomiye yansıdığında, herkesin kendi çıkarını ençoklamak için hareket ettiği bir anlayış ortaya çıkmıştır. Bu durumda da hem siyaset hem de ekonomi karşılıklı olarak bozulmaya ve yozlaşmaya başlamıştır.

Anayasal İktisat, siyaset ile ekonomik davranışların sınırlarının belirlenmesi gerektiğini savunmuştur. Anayasal İktisat'ı diğer iktisadi teorilerden ayıran temel özellik, siyaset ve ekonomi arasındaki farkın belirlenmesi gerektiğini savunarak anayasa ve ekonomi kavramlarını birleştirmeyi hedeflemesidir. Anayasal İktisat, bireyin sahip olduğu temel ekonomik hak ve özgürlükleri de dikkate alarak ekonomik bir anayasanın hazırlanması gerektiğini, böylelikle çıkar savaşlarının ve siyasal yozlaşmaların önüne geçilebileceğini savunmaktadır.

Geniş kitleler açısından demokrasi, seçimle özdeşdir. Bu işleyiş de basitçe şöyle kurulmaktadır: “Seçimlerde halk temsilcilerini seçer, böylece ulusal irade ortaya konulmuş olur. İktidarı oluşturanlar da milli iradeyi temsil ettiği için, kendi fikirlerini toplumun tümüne dayatma hakkına sahiptirler.” Fakat demokrasi, her şeyden önce ülkenin siyasal toplumunu meydana getiren tüm yurttaşların hak eşitliği ilkesine dayanır. Eğer bu birinci ilke olmazsa, seçimler de bir anlam kazanamaz. Ama çoğunluk oyları bu ilkeyi her yerde ve her zaman bozmuştur. Bazı seçim sistemlerinde % 25-30 oy oranı ile iktidar olmanın mümkün olduğu unutulmamalıdır. O halde bu koşullar altında, söylemin aksine, seçimler ulusal iradeyi ortaya koymakta çok da başarılı sonuçlar vermez. Aksine bir partinin, bu parti içindeki egemen görüşün ve sonuçta da bir liderin iradesini hayata geçirmesinin yolunu açar. Bunun da görüldüğü gibi ulusal iradeyle hiçbir ilgisi yoktur. Zaten oy verenler, ulusal iradenin oluşması yönünde değil; bireysel ve grupsal çıkarlarının diğer bireyler veya

gruplar aleyhine gerçekleşmesi yönünde hareket ederler. Bu da yurttaşların hak eşitliğı ilkesini temelden zedeler.

Türkiye’de de yurttaşların büyük çoğunluğu, kendi kişisel geçim pratikleri yönünde oy vermektedir. Bunun bilincinde olan Türkiye’nin geçmişindeki partiler ve şu an siyasi hayatta bulunan partilerin neredeyse tamamı, “haklar” bağlamında değil, “imtiyazlar” bağlamında program oluşturmuştur ve oluşturmaya da devam etmektedirler. Örnek vererek açıklamak istersek: Gecekondu affı çıkartılması, kamu arazisi üzerinde gayrimeşru olarak inşaat yapanların herkese ait bir hakkı gasp etmelerinin meşrulaştırılmasıdır. Dolayısıyla gecekonducular açısından yaratılan imtiyaz, diğer herkesin haklarını ihlal etmiştir. Benzer şekilde vergi afları, vergi kaçırانların, vergi ödeyenlerin haklarının ihlali pahasına imtiyaz kazanmaları anlamına gelmektedir.

O halde ilk önce seçimlerin demokratikleştirilmesi gerekmektedir. Bunun için de her şeyden önce, tüm yurttaşlar gerçekten eşit olmalıdır. Yani seçimi antidemokratik hale getiren imtiyaz dağıtım rüşvetleri sistemden dışlanmalıdır. Bireysel, etnik, grupsal çıkarlar hiçbir şekilde toplumsal gelişimin yönünü sapırtıcı yönde eylemler içinde olmamalıdır. İmtiyazların tümü dışlanmalı, yalnızca haklar geçerli olmalıdır.

Anayasal İktisat; partiler, seçmenler, bürokratlar ve baskı grupları ile ilgili analizler yapmıştır ve bu analizlere göre bu siyasal aktörlerin hepsinin çıkar ençoklaması peşinde olduğu sonucuna varmıştır. Bu nedenle siyasetçiler; bürokrat, seçmen ve baskı gruplarını birer seçmen olarak kabul edip, onların talep eğilimlerini gösteren politikalar hazırlarlar. Bürokratlar ise kamu ekonomisindeki egemenliklerini kaybetmemek için baskı gruplarıyla işbirliğı kurup, siyasetçileri etkileme eğilimi içindedirler. Seçmenlerse bu süreçte kamu tercihlerini açıklamada etkisiz kalmaktadır. Anayasal İktisat, bu çıkar savaşı ortamında seçmenlerin kamu tercihlerini tam olarak açıklayabildikleri bir düzeni oluşturma çabası içindedir. Ekonomik bir anayasa oluşturulması görüşü, Anayasal İktisat’ın bu çabasının bir ürünüdür.

Ekonomideki tüm aktörlerin uymak zorunda olduğu bir kurallar bütünü olması gerektiği düşüncesi, ekonomik anayasa hazırlanması düşüncesinin altyapısını oluşturur. Siyasal yozlaşmaların ortaya çıkmasına neden olan siyasal süreç ve bunların sonuçları olan ekonomik yozlaşmaların önlenmesi için bu kuralların kabulü Anayasal İktisat için önemlidir. Anayasal İktisat, bu kurallar bütününe normatif açıdan kurmaya yönelmiştir.

Türkiye’de çeşitli kuruluşlar tarafından, uzun yıllardır, yurttaşların hangi kurumlara güvendiğini ortaya koymayı amaçlayan “güven anketleri” yapılmaktadır. Bu anketlerin sonuçlarında çeşitli kurumların sıralaması yıllar içinde değişse de, anketlerin “en güvenilir” ve “en güvenilmez”leri hiç değişmemektedir. Bu sonuçlara göre, Türk halkının en güvendiği kurum “Türk Silahlı Kuvvetleri” ve en güvenmediği kurum ise “siyaset ve siyasetçiler”dir. Uzun yıllardır karşımıza hep aynı sonuçlar çıktığından artık kanıksadığımız bu kamuoyu bilinci, aslında çok şaşırtıcıdır. Çünkü halk aslında oluşumuna, hiyerarşisine ve işleyişine hiç katılmadığı bir kurumu “en güvenilir” bulurken, tamamen kendi oylarıyla yani kendi karar ve bilinciyle oluşturduğu başka bir kurumu “en güvenilmez” bulmaktadır. Bu derin çelişkidten bazı sonuçlar çıkarmak mümkündür. Öncelikle, ülkemizde demokrasinin kapsam, anlam ve içeriği anlaşılamamıştır. Halk, oylarının ve kararlarının arkasında durmamakta, kendi seçtiği insanları güvenilmez ilan ederek, onlara yabancılaşmaktadır. O halde halk, bizzat kendine hiç güvenmemekte, seçmediği kimseler tarafından yönetilmeyi tercih etmektedir.

Halkın kesin desteği olmadan hiçbir siyaset adamı ve hiçbir siyasal parti ülkeyi içinde bulunduğu kısır döngüden kurtaracak reformları yapamaz. Halk desteği olmadan destekleme alımlarının kaldırılması köylüyü/çiftçiyi, üretkenlik ile ücret arasında bağlantı kurulması işçiyi, vergi reformu işvereni, emeklilik sistemi reformu tüm çalışanları ve emeklileri sokağa döker.

İnsanların kendi seçtiklerine güvenmemeleri, kendilerine güvenmedikleri anlamına gelir. İnsanlarımızın kendilerine neden güvenmediklerinin açıklaması ise, bu toplumun henüz demokrasiyi sindirememiş olmasının içinde gizlidir. Hakkımızdan fazlasını imtiyaz olarak alırsak, haklara saygıyı öğrenemeyiz ve hak ettiklerimizi de alamayacağımız günler gelir.

Çünkü ekonominin temel kurallarından birinin de belirttiği gibi “Olmayan kaynaklar dağıtılamaz”. Halkın büyük çoğunluğu, siyasilerden olmayan kaynakları dağıtmalarını istiyor, siyasiler de oylarını ençoklamak için seçimler öncesinde ya mevcut kaynakları plansız bir şekilde dağıtıyor ya da seçimden sonra dağıtacağı yönünde vaatlerde bulunuyor. Daha sonra da bu vaatler gerçekleştirilemeyince halk, siyasileri “en güvenilirmez” olarak ilan ediyor. Oysa halk, siyasileri meclise kendi kişisel çıkarlarını gözetinler diye gönderdiği için, ülke ekonomisinde geline her durumdan siyasilerle birlikte sorumludur.

Siyasal iktidarların ve politikacıların yeniden seçilebilme kaygısı ve oy ençoklaması motifiyle hareket ederek politik yozlaşmaya neden oldukları görüldüğü halde, onların uyguladıkları ekonomi politikalarına bir sınır getirmemek, günümüz temsili demokrasilerinin en önemli çıkmazıdır. İmtiyazların değil hakların egemen olmasını istiyorsak, kurallarla sınırlanmış ve sorumluluk yüklenmiş politikacılar tarafından hak ettiğimiz gibi yönetilmek istiyorsak, anayasal demokrasi temeline oturmuş Anayasal İktisat’ın önerilerini dikkate almak ve gerçekleşmesi için çaba harcamamız gerekmektedir.

Uzun ve zorlu bir süreçten sonra AB ile müzakerelere başlayan Türkiye’nin, Anayasal İktisat Teorisi’nin öngördüğü ilkeleri hayata geçirmek için yeni bir “ekonomik anayasa” yaparken izlemesi gereken yol; AB ülkelerindeki ekonomik ve mali performansı, ekonomik ve politik yozlaşmanın boyutunu ve bireylerin refah seviyesini dikkate alarak AB müktesebatını (acquis communautaire) benimsemesidir. Maastricht Anlaşması’nın AB’nin ekonomik ve parasal birliğini sağlamaya yönelik enflasyon, faiz oranları, bütçe açığı, kamu borçları ve döviz kurları gibi konularda öngördüğü kriterler, üye ülkelerin ekonomi politikaları üzerindeki yetkilerini belirli ve önemli ölçülerde sınırlaması nedeniyle iyi bir “ekonomik anayasa” modelidir. Bu nedenle AB Anayasası, Türkiye için bir model olmalıdır.

Öncelikli olarak “Nasıl bir ekonomik anayasa?” sorusundan önce, “Niçin ekonomik anayasa gereklidir?” sorusu üzerinde yoğunlaşılması ve bu konuda uzlaşılması gerekmektedir. Hükümetlerin sahip oldukları ekonomi politikası araçları üzerindeki yetkilerinin sınırsız olamayacağı konusunda, kamuoyu bilinci oluşturulmalıdır ve iktidarın

sınırlandırılmasının anayasal demokrasinin temeli olduğunu geniş bir kesime anlatılmalıdır. Ekonomik anayasanın içeriği üzerinde tartışmadan önce, ekonomik anayasanın gerekliliği üzerinde uzlaşılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Ackerman, Bruce; “**Constitutional Economics - Constitutional Politics**”, Constitutional Political Economy, Vol. 10, 1999, pp. 415–424

Akalın, Güneri; “**Anayasa'nın Piyasa Ekonomisi ile Uyumlaştırılması: Mali ve Ekonomik Hükümler ile Ekonomik Hak ve Ödevlerin Yeniden Düzenlenmesi**”, Anayasa Yargısı Dergisi, Sayı: 11, Ankara 1995, ss. 71-87

Aktan, Coşkun C.; **Anayasal İktisat**, Siyasal Kitabevi, Ankara 2002

Aktan, Coşkun C.; Dileyici, Dilek; “**Parasal Düzen ve Parasal Anayasa**”, Anayasal İktisat, Siyasal Kitabevi, Ankara 2002, ss. 525-558

Aktan, Coşkun C.; **Anayasal İktisat**, İz Yayıncılık, İstanbul 1997

Aktan, Coşkun C.; Dileyici, Dilek; Saraç, Özgür; “**Anayasal İktisat Perspektifinden Pratik Mali Anayasa (Vergi Anayasası) Teklifleri**”, Anayasal İktisat, Siyasal Kitabevi Yayınları, Ankara 2002, ss. 447-459

Aktan, Coşkun C.; Dileyici, Dilek; Saraç, Özgür; “**Anayasal Perspektiften Vergi Reformu ve Vergi Anayasası Önerisi**”, Anayasal İktisat, Siyasal Kitabevi Yayınları, Ankara 2001, ss. 427-446

Aktan, Coşkun C.; **Ekonomik Anayasa Paneli**, TİSK Yayınları, Ankara 1996

Aktan, Coşkun C.; **Politik İktisat**, Anadolu Matbaacılık, İzmir 2000

Aktan, Coşkun C.; **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi: 1980-1990 Türkiye Deneyimi**, Alfa Yayınları, İstanbul 1992

Aktan, Coşkun C.; Utkulu, Utku; Togay, Selahattin; **Nasıl Bir Para Sistemi**, İMKB Yayınları, İstanbul 1998

Arın, Tülay; **“Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi”**, 9. Türkiye Maliye Sempozyumu, Çukurova Üniversitesi Yayınları, Adana 1994, ss. 55-74

Aslan, Abdullah; **“Anayasal Mali Düzen Üzerine”**, Vergi Dünyası Dergisi, Sayı: 251, İstanbul 2002, ss. 1-4

Barro, Robert J.; **“Recent Developments in the Theory of Rules Versus Discretion”**, The Economic Journal, Vol. 96, Conference Papers, 1986, pp. 21-26

Berksoy, Taner; Saltoğlu, Burak; **Türkiye Ekonomisinde Sermaye Hareketleri**, Mega Ajans Basımevi, İstanbul 1998

Bilgin, Hüseyin M.; **“Politik Yozlaşmaya Ekonomik Bir Bakış ve Türkiye İçin Alternatif Öneriler”**, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi, Adapazarı 1998, ss. 189-203

Bilgin, Hüseyin M.; **“Yozlaşma ve Türk Siyasal Yaşamının Yeniden Yapılanması: Bir Model Önerisi”**, Amme İdaresi Dergisi, Sayı: 2, Ankara 2004, ss.35-49

Blankart, Charles B; Koester, Gerrit B; **“Political Economics versus Public Choice: Two Views of Political Economy in Competition”**, Kyklos, Vol. 59, 2006, pp. 1-5

Boettke, Peter; “**Hayek and Market Socialism: Science, Ideology and Public Policy**”, Economic Affairs, Vol. 25, 2005, pp. 5-8

Brady, Gordon L.; “**Valuing Tullock’s Rejects: The Reception of His Work in Rent Seeking**”, Atlantic Economic Journal, Vol. 33, 2005, pp. 473–483

Brams, Steven J.; “**The Normative Turn in Public Choice**”, Public Choice, Vol. 127, 2006, pp. 245–250

Brennan, Geoffrey; Buchanan James M.; “**Monopoly in Money and Inflation: The Case for a Constitution to Discipline Government**”, Hobart Paper, Vol.88, Institute of Economic Affairs, London 1981, p. 316

Buchanan, James M.; “**Constitutional Restrictions on the Power of Government**”, The Theorem of Politic Choice, Vol. 2, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1984, pp. 436-451

Buchanan, James M.; “**The Constitution of Economic Policy**”, American Economic Review, Vol. 77, 1987, pp. 243-250

Buchanan, James M.; “**Devletin Vergileme Gücü Üzerindeki Anayasal Kısıtlamalar**”, (Çeviren: Burçin Yereli), Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat, İzmir 1991

Buchanan, James M.; “**Sources of Opposition to Constitutional Reform**”, Constitutional Economics: Containing The Economic Powers of Government, Lexington Books, Lexington 1984, pp. 21-34

Buchanan, James M.; “**The Domain of Constitutional Economics**”, Constitutional Political Economy, Vol. 1, 1990, pp. 1-18

Buchanan, James M.; Brennan, Geoffrey; **The Power to Tax-Analytical Foundations of A Fiscal Constitution**, Cambridge University Press, Cambridge 1980

Buchanan, James M.; **Economics Between Predictive Science and Moral Philosophy**, Texas A&M University Press, Texas 1987

Buchanan, James M.; **Exploitation into Constitutional Economics**, Texas A&M University Press, Texas 1989

Buchanan, James M.; **Liberty, Market and State - Political Economy in The 1980s**, New York University Press, New York 1986

Buchanan, James M.; **The Limits of Liberty - Between Anarchy and Leviathan**, The University of Chicago Press, Chicago

Caniklioğlu, Meltem; **Anayasa Arayışları ve Türkiye**, BDS Yayınları, İstanbul 1998

Crampton, Eric; Farrant, Andrew; “**Expressive and Instrumental Voting: The Scylla and Charybdis of Constitutional Political Economy**”, *Constitutional Political Economy*, Vol. 15, 2004, pp. 77–88

Dağcı, Kenan, “**Avrupa Anayasası’nın Ekonomik Sistem Boyutu ve Türkiye**”, *Stratejik Öngörü Dergisi*, TASAM Yayınları, Sayı: 4, İstanbul 2005, ss. 23-31

Dileyici, Dilek; **Anayasal İktisat Perspektifinden Para ve Maliye Politikaları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005

Dinler, Zeynel; **İktisada Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 1996

Dunne, Stephanie; Reed, Robert W.; Wilbanks, James; “**Endogenizing The Median Voter: Public Choice Goes To School**”, *Public Choice*, Vol. 93, 1997, pp. 99–118

Durkaya, Mehmet; **Türkiye’de Seçim ve Ekonomi (1950-1993)**, Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1997

Eker, Aytaç; “**Anayasal İktisat Açısından 1982 T.C. Anayasası**”, Ekonomik Anayasa Sempozyumu, Ankara 1992, ss. 32-52

Eker, Aytaç; Aktan Coşkun C.; **Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme**, Kendi Yayınları, İzmir 1993

Erdoğan, Mustafa; **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi Yayınları, Ankara 2003

Fedai, Cemal (2002), “**21. Yüzyıla Taşıdığımız Sorun: Siyasal Yozlaşma, Türkiye’de Siyasal Yolsuzluk Olgusu**”, Liberal Düşünce Dergisi, Liberal Düşünce Topluluğu Yayınları, Sayı: 40, Ankara 2002, ss. 3-10

Gersbach, Hans; “**Public Information and Social Choice**”, Welfare, Vol. 17, 2000, pp. 25-31

Godwin, Kenneth R.; Lopez, Edward J.; Seldon, Barry J.; “**Incorporating Policymaker Costs and Political Competition into Rent-Seeking Games**”, Southern Economic Journal, Vol. 73, 2006, pp. 37-54

Gökbunar, Ramazan; “**Kamu Finansmanında Demokratikleşme ve Ekonomik Anayasa Önerisi**”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Şükrü Postacıoğlu’na Armağan Sayısı, İzmir 1997, ss. 1-10

Gözler, Kemal; **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2004

Grofman, Bernard; “**Reflections on Public Choice**”, Public Choice, Vol. 118, 2004, pp. 31-51

Günay, Ayşe; Özen, Ahmet; “**Avrupa Birliği’nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi**”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 4(2), ss. 75-79

Gürlelel, Can F.; “**Ekonomik Anayasa İhtiyacı**”, Finans Dünyası Dergisi, İstanbul 2001, ss. 68-71

Gürlelel, Can F.; **Ekonomik Anayasa**, Arı Grubu Yayınları, İstanbul 1998, ss. 6-7

Gwartney, J. D.; Wagner R. E.; “**Public Choice and The Conduct of Representative Government**”, Public Choice and Constitutional Economics, Greenwich 1988, p. 26

Hayek, Friedrich A.; “**The Political Order of a Free People**”, Law, Legislation and Liberty Vol.3, The University of Chicago Press, Chicago 1979, p. 3

Kapani, Münci; **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara 1998

Kök, Recep; **Ekonomi - Politik Popülizm: Özelleştirme ve KİTler**, Dergâh Yayınları, İstanbul 1999

Krueger, Anne O.; “**Government Failures in Development**”, Journal of Economic Perspectives, Vol. 4, 1990, pp. 9-23

Lowi, Theodore J.; **The End of Liberalism: The Second Republic of the United States**, W. W. Norton & Company, New York 1979

Medema, Steven G.; “**Public Choice and Deviance: A Comment**”, American Journal of Economics and Sociology, Vol. 63, 2004, pp. 1-6

Nadaroğlu, Halil; **Kamu Maliyesi Teorisi**, Beta Basım-Yayın, İstanbul 1985

Niskanen, William A.; **Bureaucracy and Representative Government**, Adline Atherton Press, New York 1971

Odabaş, Hakkı; **James M. Buchanan’ın Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Alanındaki Katkılarının Değerlendirilmesi**, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2001

Osmanov, Elnur; “**Avrupa Birliği’nin Genişleme Sürecinin Ekonomik Boyutları**”, Stratejik Öngörü Dergisi, Sayı: 1(3), ss. 195-206

Özsoylu, Ahmet F.; **Yeraltı Ekonomisi**, Akçağ Yayınları, Ankara 1997

Pennington, Mark; “**Hayek's Challenge: An Intellectual Biography of F. A. Hayek**”, Economic Affairs, Vol. 24, 2004

Pressman, Steven; “**What is Wrong With Public Choice**”, Journal of Post Keynesian Economics, Vol. 27, 2004, pp. 4-9

Rawls, John; **A Theory of Justice**, Harvard University Press, Cambridge 1971

Rowley, Charles K.; “**Introduction: The Relevance of Public Choice for Constitutional Political Economy**”, Public Choice, Vol. 90, 1997, pp. 1–10

Sakal, Mustafa; **Anayasal Bütçe Reformunun Esasları**, İlkem Yayınları, İzmir 2000

Samuels, Warren J.; “**Buchanan and Musgrave on Public Finance and Public Choice: A Review Essay**”, Journal of the History of Economic Thought, Vol. 22, 2000, pp. 6-12

Savaş, Vural F.; “**İktisat Politikası Anayasası**”, Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat, İzmir 1991

Savaş, Vural F.; **Anayasal İktisat**, Avcıol Basım-Yayın, İstanbul 1997

Serin, Vildan; **İktisat Politikası**, Alfa Yayınları, İstanbul 1998

Shughart, William F.; Tollison, Robert D.; “**Public Choice in The New Century**”, Public Choice, Vol. 124, 2005, pp. 1–18

Shughart, William F.; Tollison, Robert D.; “**The Unfinished Business of Public Choice**”, Public Choice, Vol. 124, 2005, pp. 237–247

Şahin, Mehmet; “**Kamu Borçlanması, Ahlaki Riziko ve Politik Yozlaşma**”, Maliye Sempozyumu Tebliğleri, İstanbul 2002, (<http://www.ceterisparibus.net/maliye/maliye.htm>), Erişim Tarihi: 14.06.2007

Şimşek, Hayal A.; **Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Anayasal İktisat Alternatifi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003

Tacar, Pulat; **Siyasetin Finansmanı**, Doruk Yayınları, Ankara 1997

Tezbaşaran, Ata; **Likert Tipi Ölçek Geliştirme Kılavuzu**, Türk Psikologlar Derneği Yayınları, Ankara 1997

Turanlı, Rona; İşgüden Tamer, **Ansiklopedik Ekonomi Sözlüğü**, Bilim Teknik Yayınevi, Eskişehir 1992

Tutum, Cahit; **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, Ankara 1994

Türkiş, İbrahim; “**Türk Anayasal Sisteminde Bütçeleme İlkelerinin Karşılaştırmalı Analizi**”, Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 99, Ankara 1996, ss. 77-88

Türkkan, Erdal; **Ekonomi ve Demokrasi**, Turhan Yayınevi, Ankara 1996

Wallis, Joe; Dollery, Brian; “**A Communitarian Perspective on Government Failure**”, International Journal of Social Economics, Vol. 22, 1995, pp. 33-48

Watson, Matthew; “**The Politics of Money: Towards Sustainability and Economic Democracy**”, The Economic Journal, Vol. 115, 2005, pp. 1-9

Whaples, Robert; Heckelman Jac C.; “**Public Choice Economics: Where is There Consensus?**”, The American Economist, Vol. 49, 2005, pp.1-8

Yamak, Rahmi; “**Türkiye’de Genel Milletvekili Seçimleri ve Ekonomi**”, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Şubat 1999, ss. 47-56

Yayla, Atilla; “**Yolsuzluklar Nereye Kadar?**”, Hak-İş Dergisi, Sayı: 25, Ankara 1993, ss. 20-23

Yereli, Ahmet B.; **Ekonomik Özgürlükler ve Türkiye’de Devlet-Birey İlişkisi**, Gazi Kitabevi Yayınları, Ankara 2003

Zafirovski, Milan Z.; “**Public Choice Theory for Political Sociology**”, International Journal of Politics, Culture and Society, Vol. 12, 1999, pp. 5-14

ÖZGEÇMİŞ

1978’de Diyarbakır’da doğdu. Tokat Gazi Osman Paşa İlkokulu ve Tokat Anadolu Lisesi’ndeki eğitiminden sonra Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Ekonometri Bölümü ve Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi İktisat Bölümü’nden mezun oldu. Felsefe, tiyatro ve güzel sanatlara ilgi duymaktadır.

İLETİŞİM BİLGİLERİ

Adres : 14. Sk. 10/1, 06490 – Bahçelievler / ANKARA
Tel : 03122155601
E-posta : anayasal.iktisat@legislator.com