

Türkiye'de Demokrasinin Siyasal İktisadı ve Ekonomik Anayasa

Ahmet Burçin Yereli*

298

Çok partili demokratik rejimi karakterize eden temel olgulardan bir tanesi, parti ve seçim rekabetine dayanmasıdır. Bu süreçte siyasal partilerin temel amacı, oylarını maksimize etmek suretiyle hükümet olmak, dolayısıyla politik gücü elde edebilmektir.

Toplumsal bütün içerisinde, siyasal partiler arasında gerçekleşen ve politik sistemde güç kazanmaya yönelik bu iktidar mücadelesinin etkileri, ekonomik sistem üzerinde de görülebilmektedir. Parti ve sistem rekabetinin ekonomik sistem üzerindeki etkileri iki şekilde ortaya çıkabilmektedir.

Birinci etki, iktidar mücadelesi veren siyasal partilerin seçim kampanyaları sırasında, seçmen desteğini sağlayabilmek amacıyla vadelerde bulunmaları ve iktidara geldikleri takdirde popüleritelerini koruyabilmek için bu vadeleri gerçekleştirme girişimleridir. İkinci etki ise bir iktidar partisinin, iktidar olmanın sağladığı avantajlardan da yararlanmak suretiyle seçim ekonomisine yönelmesi ve böylece seçmen tercihlerini kendi lehine etkilemeye çalışmasıdır.

Son aşamada birbirlerini tamamlayan bu durum, seçim faktörüne bağlı olarak ekonomi politikası ve ekonomik süreçte değişime neden olabilmektedir. Basit bir örnek vermek gerekirse; seçimler sırasında oylarını maksimize etmek isteyen bir hükümet, ekspansiyonist bir ekonomi politikasına yönelebilmekte, bunun ekonomik süreçte etkileri ise kamu giderleri, emisyon, kamu bankalarının kredileri, devlet memuru maaşları, bütçe açıkları ve enflasyon gibi değişkenlerin önemli oranda yükselmesi şeklinde gerçekleşebilmektedir. Yani, politik sistem için girilen güç mücadelesi, etkilerini ekonomi politikası ve ekonomik süreç bağlamında, ekonomik sistem üzerinde göstermekte ve böylece politik konjonktür devreleri oluşabilmektedir.

Buchanan, Downs, Nordhaus, Hibbs, Tuft, Mosley, Frey ve Schneider gibi akademisyenler tarafından teorik çerçevesi oluşturulan bu durum, çağdaş demokratik rejimin en önemli sorunu olarak nitelendirilmektedir. Hükümetlerin, parti ve seçim rekabeti sürecinde popüleritelerini yükseltmek ve oylarını maksimize etmek için yöneldikleri bu davranışın ekonomik sistem üzerindeki olumsuz etkilerini asgari düzeye indirebilmek amacıyla, Buchanan ve Mc Kenzie tarafından geliştirilen Anayasal İktisat yaklaşımı çerçevesinde siyasal anayasa ve bunun yanısıra ekonomik anayasa hazırlanması üzerinde de durulmuştur.

Ekonomik Anayasa Kavramı

Ekonomik anayasanın temel amacı; ekonomik sistem ve düzende anayasal düzenlemeler yaparak hükümetlerin politik amaçlarla ekonomiye müdahalesini, rant kollama faaliyetlerini ve dolayısıyla politik yozlaşmayı, mümkün olduğunca engellemeye çalışmaktır. Bu genel açıklama kapsamında; ekonomik anayasa, bir çok yazarın yeterince inceleme yapmadan ve tartışmadan belirttiği gibi ütöpik

(*) Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

bir yaklaşım değil, tam tersine politik miyopluk içindeki hükümetlerin kamu kaynaklarının kullanımını oy maksimizasyonu amacıyla yoğunlaştırmalarını, bunun sonucunda makro-ekonomik istikrarsızlıklara yol açmalarını ve gelecek kuşakların refah düzeyini ipotek altına almalarını engelleyen bir yaklaşımdır. Bu niteliğiyle ekonomik anayasa, hem makroekonomik istikrar, hem de demokratik rejimin geleceği için ihtiyaç duyulan en önemli dökümandır.

Konuya Türkiye açısından bakıldığında, ekonomik anayasaya duyulan ihtiyaç, kendisini daha fazla hissettirmektedir. Çok partili siyasal rejime geçildiğinden bu yana, hükümetlerin kamu kaynakları kullanımını oy maksimizasyonu amacıyla yoğunlaştırmaları, baskı gruplarının etkisi altında kalmaları ve özellikle kendi çevrelerine çıkar sağlayabilmek amacıyla rant kollama faaliyetlerine, nepotizme ve kronizme ortam hazırlamaları gibi faktörler, ülkemizde bir ekonomik anayasa yapılmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

1982 Anayasasının Ekonomik ve Mali Hükümlerinin Kısa Bir Değerlendirmesi

1982 Anayasasının "Temel Haklar ve Ödevler" başlığını taşıyan ikinci kısmı, dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, genel hükümleri; ikinci bölüm, kişinin hak ve ödevlerini; üçüncü bölüm, sosyal ve ekonomik haklar ve ödevleri; dördüncü bölüm ise siyasi haklar ve ödevleri kapsamaktadır.

İkinci kısım içinde yer alan hükümlere bakıldığında, ekonomik hak ve ödevlerin üçüncü bölümde teminat altına alındığı görülmektedir. Ancak, bu bölümde yer alan hükümler, ekonomik olmaktan çok sosyal nitelik taşımaktadır. Buna karşın tamamen ekonomik bir özgürlük olan mülkiyet hakkı "Kişinin Hakları ve Ödevleri" başlıklı ikinci bölümde yer almaktadır. Bölümün başlığı itibarıyla mülkiyet öz-

gürlüğünün sanki kişisel bir özgürlükmiş gibi algılandığı, kamu mülkiyetinin ise mülkiyet özgürlüğü sınırları dışında değerlendirildiği şeklinde bir yorum yapmak mümkündür.

Oysa, 1982 Anayasasındaki dördüncü kısım, mali ve ekonomik hükümler başlığını taşımaktadır. Söz konusu kısmın birinci bölümü mali hükümlerden, ikinci bölümü ekonomik hükümlerden oluşmaktadır. Mali hükümler daha çok bütçe ve KİT'lerle ilgilidir. Tamamen mali bir konu olan vergi konusu ise bu bölüm içinde ele alınmamış, buna karşın "Vergi Ödevi" başlığı altında "Siyasi Haklar ve Ödevler" başlıklı bölümde düzenlenmiştir.

"Ekonomik Hükümler" başlıklı ikinci bölüm ise, planlama ve ekonomiye devletin müdahalesi ile ilgili bir takım korumacı ve devletçi zihniyetin ifadesi olan hükümlerden oluşmaktadır.

Anayasa'daki ekonomik ve mali hükümlerin bu denli dağınık oluşu, ekonomik ve mali yönetim üzerinde geniş kapsamlı düzenlemeler yapma isteminin bir sonucudur.

1980 darbesinden sonraki ortamda askeri yönetimi destekleyen 1982 Anayasası, günümüzdeki gelişmelere ayak uyduramamış, yaşanan sosyo-ekonomik ve politik tikanıklıkların kaynağı haline gelmiştir.

Bu gerçeklerin ışığında devletin ekonomiye takdiri müdahalelerinin sınırlandırılması, çağdaş liberalizm ve globalleşme ilkelerine dayalı rekabetçi bir ekonomik düzenin oluşturulması, kişilerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin tanımlanmak suretiyle anayasal teminat altına alınmasına yönelik olarak, Anayasamızda dağınık bir şekilde yer alan ekonomik ve mali hükümlerin tek bir başlık altında toplanması gerekmektedir. Literatürde "Ekonomik Anayasa" anlayışı olarak bilinen ve devletin mali sınırlarını çizmeyi hedefleyen Anayasal İktisat yaklaşımı çerçevesinde, Türkiye'nin ekonomik ve politik koşullarını gözönünde bulundurarak, aşağıdaki gibi örnek bir "Ekonomik Ana-

yasa" metni hazırlanmıştır. Bu metnin Anayasamızın "Ekonomik ve Mali Hükümler" başlığını taşıyan ilgili kısmına alınması, Türkiye' de son yıllarda ortaya çıkan politik kökenli ekonomik istikrarsızlıkların önlenmesi açısından ciddi bir başlangıç olacaktır.

Kısım

Ekonomik ve Mali Hükümler

Birinci Bölüm

Ekonomik Hükümler

I. Ekonomik Özgürlükler:

300 Madde 1) Herkes; mülkiyet, sözleşme, ekonomik ve sosyal haklarını korumak için mesleki açıdan örgütlenme, serbestçe ekonomik alanlarda girişimde bulunma ve çalışma özgürlüğüne ve bu özgürlükleri yasalar çerçevesinde kullanma hakkına sahiptir. Ekonomik özgürlükler, iç ve dış güvenliği tehdit eden olağanüstü hallerde ancak yasalarla sınırlanabilir.

II. Devletin Ekonomik İşlevleri

A. Kamu Ekonomisinin Sınırları:

Madde 2) Devlet; iç ve dış güvenlik, temel altyapı hizmetleri, yüksek teknoloji gerektiren bilimsel araştırma-geliştirme alanlarında ekonomik işletmeler kurmak suretiyle sınai ve ticari faaliyetlerde bulunabilir.

B. Piyasa Düzeninin Korunması ve Geliştirilmesi:

Madde 3) Devlet; mal, faktör, kredi, para, kredi ve sermaye piyasalarında tekelleşme ve haksız rekabetin oluşumunu antikartel ve antitröst yasaları çıkarmak suretiyle engeller; piyasaların rekabetçi bir düzen içinde çalışmasını sağlar.

Devlet; serbest rekabet düzeninin geliştirilmesi amacıyla özel kesimi, haksız rekabete yol açmayacak şekilde destekleyebilir.

C. Kamulaştırma:

Madde 4) Devlet ve kamu tüzel kişileri; ka-

mu yararının gerektirdiği hallerde özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, yasa ile gösterilen esas ve usullere göre kamulaştırmaya yetkilidir.

Kamulaştırma bedeli, yasa ile belirlenen esas ve usullere göre emsal piyasa değeri üzerinden belirlenir, nakden ve peşin olarak ödenir.

D. Devletleştirme:

Madde 5) Özel girişimler, savaş ve olağanüstü haller ile kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde ancak yasa ile devletleştirilebilir.

Devletleştirme bedeli, emsal piyasa değeri üzerinden belirlenir, nakden ve peşin olarak ödenir.

E. Özelleştirme:

Madde 6) Özel kesimin ekonomik açıdan yeterli ve rekabet gücünün yüksek olduğu alanlardaki kamu girişimleri özelleştirilebilir.

Rekabet ortamının tesis edilemediği alanlarda faaliyet gösteren kamu girişimlerinin hisseleri satılarak veya yönetimi devredilerek, özelleştirilmesi sağlanabilir. Özelleştirme uygulamaları, ancak yasa ile düzenlenir.

İkinci Bölüm

Mali Hükümler

I. Bütçe

Madde 7) Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki bütün kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

Yıllık bütçede yeralan giderler toplamı, devlet gelirlerinden fazla olamaz. Bu amacı gerçekleştirebilmek için Türkiye Büyük Millet Meclisi, önce gelir bütçesini, daha sonra da gider bütçesini görüşüp karara bağlar.

Devlet harcamalarının tümü, yıllık bütçede gösterilmek zorundadır. Yıllık bütçede gelecek yıllara ilişkin gelir ve giderlerde düzenleme yapılamaz.

Bir sonraki yıla ait bütçenin hazırlanması ile ilgili esas ve usuller, uygulamaya konulacak bütçe yasasında belirlenir.

II. Borçlanma Yetkisi:

Madde 8) Bakanlar Kurulu, bütçe denkliliğinin sağlanması için zorunlu hallerde gelir bütçesinin yüzde onbeşini aşmayacak bir oranda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden borçlanma yetkisi isteyebilir.

Bu yetki talebi, bütçe görüşmeleri sırasında olabileceği gibi, yıl içinde ihtiyaç duyulan bir zamanda da olabilir.

Bu yetki yasa ile verilir.

III. Vergilendirme Yetkisi:

A. Vergi Ödevi:

Madde 9) Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere vergi ödemekle yükümlüdür.

B. Vergilerin Yasallığı:

Madde 10) Vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler yasa ile konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

C. Yetki Devri:

Madde 11) Vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleri ile oranlarına ilişkin hükümlerinde yasanın belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu'na veya yerel yönetimlere verilebilir.

D. Tahsil Yetkisi:

Madde 12) Vergi tahsil yetkisi T.C. Maliye Bakanlığı'na aittir.

Ancak, bu yetki yerel yönetimlere yasa ile devredilebilir.

Yerel yönetimler, tahsil yetkisini yasa ile belirlenen esas ve usullere göre kullanabilirler.

IV. Para Basma Yetkisi:

Madde 13) Para basma yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi bu yetkiyi T.C. Merkez Bankası A.Ş. aracılığıyla kullanır.

Yıllık emisyon artış oranı, T.C. Merkez Bankası A.Ş. Başkanlığı'nca önerilecek teklif dikkate alınarak yasa ile belirlenir.

Üçüncü Bölüm

Çeşitli Hükümler

I. Ekonomik ve Mali Kurumların Özerkliği:

Madde) 14 Ekonomi yönetiminden bürokratik ve teknik açıdan sorumlu olan kurumlar idari açıdan özerktir.

II. Yasal Düzenleme Yetkisi:

Madde 15) Bu kısımda yeralan hükümlerle ilgili olmak üzere, çıkarılacak yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin salt çoğunluğunun onayına dayanması gerekir. Bu kısımda yeralan hükümlerle ilgili olmak üzere, sıkıyönetim ve olağanüstü haller dışında kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapılamaz.