

# YENİ TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASI İÇİN BİR EKONOMİK ANAYASA ÖNERİSİ

**Prof.Dr. Ahmet Burçin YERELİ**

Hacettepe Üniversitesi

İ.İ.B.F. Dekanı

## **Başlangıç<sup>1</sup>**

İçinde bulunduğumuz coğrafyada, daha mükemmel bir beraberlik meydana getirmek, daha adil ve tarafsız bir yönetim anlayışı tesis etmek, dış tehlikelere ve iç tehditlere karşı ortak bir savunma sistemi kurmak ve uluslar arası toplumun onurlu bir üyesi olarak özgürlük idealini tüm kuşaklara taşımak üzere bu Anayasa Metni' ni bağımsızlığımızın simgesi olan Türkiye Cumhuriyeti Devleti' ne emanet ediyoruz.

## **Kamu Yararı<sup>2</sup>**

İlgili Madde) Bu Anayasa' nın "Başlangıç" Kısmı' nda tanımlanan ortak ideallerin bütünüdür.

## **Kısım**

## **Ekonomik ve Mali Hükümler**

## **Birinci Bölüm**

## **Ekonomik Hükümler**

### **I. Ekonomik Özgürlükler ve Haklar**

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, kamu yararı söz konusu olduğunda ancak yasalarla sınırlanabilir.

### **II. Devletin Ekonomik İşlevleri**

#### **A. Kamu Ekonomisinin Sınırları**

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

Devlet' in ekonomik faaliyetlerinin sınırı, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde, kanunla genişletilebilir.

#### **B. Piyasa Düzeninin Korunması ve Geliştirilmesi**

Madde 3) Devlet; mal, faktör, kredi, para ve sermaye piyasalarında tekelleşme ve haksız rekabetin oluşumunu anti-kartel ve anti-tröst 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.

<sup>1</sup> Yeni Türkiye Cumhuriyeti Anayasası' nın genel başlangıcı olarak tasarlanmıştır.

<sup>2</sup> Ekonomik ve mali hükümlerden önce gelen bölümlerin içinde olacak şekilde tasarlanmıştır. "Kamu Yararı" kavramı pek çok hükümlerle ilişkilendirilebileceği için yeri iyi düşünülmeli ve ona göre Yeni Türkiye Cumhuriyeti Anayasası' na yerleştirilmelidir.

Bu maddeye bağılı olarak yapılacak tüm düzenlemeler kanuna dayandırılır ve bu kanunlarda Bakanlar Kurulu ya da diğer hiçbir otoriteye yetki yapılamaz.

### **C. Kamulaştırma**

Madde 4) Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu 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 hallerde ve önceden belirlenmiş bir süre ile sınırlı kalmak koşuluyla geçici olarak, ancak yasa ile devletleştirilebilir.

Devletleştirme bedeli, yasa ile belirlenen esas ve usullere göre 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 özelleştirilir.

Rekabet ortamının tesis edilemediği alanlarda faaliyet gösteren kamu girişimlerinin hisseleri satılarak veya yönetimi profesyonel bir yönetime devredilerek, özelleştirilmesi sağlanır.

Özelleştirme uygulamaları, ancak yasa ile düzenlenebilir.

## **İkinci Bölüm Mali Hükümler**

### **I. Bütçe**

#### **A. Bütçe Hakkı**

Madde 7) Bütçe hakkı ulusundur.

Ulus Bütçe Hakkını Türkiye Büyük Millet Meclisi' ndeki temsilcileri aracılığıyla kullanır.

#### **B. Bütçenin Birliği**

Madde 8) Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki bütün kamu tüzel kişilerinin harcamaları, tek bir bütçeden ve yıllık olarak yapılır.

Devlet harcamalarının tümü, yıllık bütçede gösterilmek zorundadır.

Yıllık bütçede gelecek yıllara ilişkin gelir ve giderler için düzenleme yapılamaz.

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

#### **C. Bütçenin Denkliği**

Madde 9) Yıllık bütçede yer alan giderler toplamı, devlet gelirlerinden fazla olamaz. Bu amacı gerçekleştirebilmek için Türkiye Büyük Millet Meclisi, önce gelir bütçesini, daha sonra da gider bütçesini onaylar.

#### **D. Bütçe Hazırlık Süreci**

Madde 10) Bakanlar Kurulu, bütçe kanun tasarısını, mali yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi' ne sunar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Komisyonu' nda görüşülen tasarı 55 gün içinde kabul edilir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, kabul edilen metni 20 gün içinde görüşür ve karara bağlar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurul' da, bütçe kanun tasarısı hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanun tasarısının Genel Kurul' da görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

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

Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu Kararı ile aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarısı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.

### **E. Bütçe Komisyonu**

Madde 11) Bütçe kanun tasarıları, Bütçe Komisyonu' nda incelenir.

Bütçe Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının onda biri kadar milletvekilinden oluşur.

Bütçe Komisyonu'na seçilen milletvekilleri başka hiçbir komisyonda görev alamazlar, kamu yararına dahi olsa hiçbir yere üye olamazlar, milletvekilliği dışında gelir getirici hiçbir faaliyette bulunamazlar.

Bütçe Komisyonu'nda, iktidar parti veya partileri komisyon üye tam sayısının beşte üçü kadar üye ile temsil edilir. İktidarın birden fazla partinin ortaklığına bağlı olması durumunda iktidar partilerinin sahip oldukları toplam milletvekili sayılarının kendi içlerindeki nispi ağırlığına göre üyeler paylaşılır. Kalan üye sayısı ise mecliste grubu bulunan siyasi partiler ile bağımsızlar arasında bunların sahip oldukları toplam milletvekili sayılarının kendi içlerindeki nispi ağırlığına göre paylaşılır.

### **F. Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi**

Madde 12) Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesi, esas olarak, Bütçe Komisyonu tarafından hazırlanır.

Her milletvekilinin alacağı ücret, milletvekili genel seçimlerinden önce ve kanuni süresi içinde Yüksek Seçim Kurulu'na milletvekili aday listeleri ile birlikte bildirilen brüt ücret tutarını aşamaz. Bu ücret, milletvekili olarak yemin edilen günü izleyen ayın başından başlamak üzere ve bir sonraki milletvekili genel seçiminden önceki ayın sonuna kadar aylık olarak ödenir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde, anayasada belirlenen toplam milletvekili sayısı kadar sekreter kadrosu ve yine aynı sayıda sözleşmeli danışman kadrosu ile bu sayının beşte biri oranında idari personel kadrosu bulunur. Bu personelin ücretleri devlet personel rejimine göre aynı işi yapan diğer devlet memurlarının ücretinden yüksek olamaz.

Meclis başkan ve vekilleri ile kabine üyeleri ve komisyon başkanları dışındaki milletvekillerine konut ve lojman tahsisi ile makam aracı tahsisi yapılamaz. Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde kullanılacak hizmet aracı sayısı yirmiye aşamaz.

Milletvekilleri ve meclis çalışanlarının ücretleri, her bütçe yılı başında, en çok memur maaş katsayısı oranında artırılır.

### **G. Kesin Hesap**

Madde 13) Bütçe kesin hesap kanunu tasarıları, hesap dönemi sonunu izleyen yılın yedinci ayı sonuna kadar, Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur.

Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısı verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi' ne sunar.

Genel Kurul, yeni yıl bütçe kanunu ve geçmiş yıl kesin hesap kanunu tasarılarını birlikte inceler ve karara bağlar.

Kesin hesap kanunu tasarısının onaylanması, Sayıştay tarafından sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların sonuçlandığı anlamına gelmez.

### **H. Kesin Hesap Komisyonu**

Madde 14) Kesin Hesap Komisyonu, kesin hesap kanunu tasarısını inceler.

Kesin Hesap Komisyonu, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının onda biri kadar milletvekilinden oluşur.

Kesin Hesap Komisyonu'na seçilen milletvekilleri başka hiçbir komisyonda görev alamazlar, kamu yararına dahi olsa hiçbir yere üye olamazlar, milletvekilliği dışında gelir getirici hiçbir faaliyette bulunamazlar.

Kesin Hesap Komisyonu'nda, iktidar parti veya partileri komisyon üye tam sayısının beşte ikisi kadar üye ile temsil edilir. İktidarın birden fazla partinin ortaklığına bağlı olması durumunda iktidar partilerinin sahip oldukları toplam milletvekili sayılarının kendi içlerindeki nispi ağırlığına göre üyeler paylaşılır. Kalan üye sayısı ise mecliste grubu bulunan siyasi partiler ile bağımsızlar arasında bunların sahip oldukları toplam milletvekili sayılarının kendi içlerindeki nispi ağırlığına göre paylaşılır.

Kesin Hesap Komisyonu Başkanı, Anamuhalefet Partisi'nce seçilir.

### **II. Borçlanma Yetkisi**

Madde 15) Bakanlar Kurulu, bütçe denkleğinin sağlanması için zorunlu hallerde, gelir bütçesinin yüzde yirmibeşini 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.

Ancak, genel ve yerel seçim tarihinden önceki altı ay ile milletvekili ve yerel yönetimler ara seçimlerinden önceki üç ay içinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden alınmış bile olsa, borçlanma yetkisinin kullanılması söz konusu olamaz.

Borçlanma yetkisi, ancak yasa ile verilir.

### **III. Vergilendirme Yetkisi**

#### **A. Vergi Alma Hakkı**

Madde 16) Türkiye Büyük Millet Meclisi, kamu hizmetlerini karşılamak üzere, herkesten gelir, gider, servet ve gümrük vergileri alma hakkına sahiptir.

#### **B. Vergilerin Yasallığı**

Madde 17) Vergiler yasa ile konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

#### **C. Yetki Devri**

Madde 18) Vergilerin muaflik, istisnalar ve indirimleri ile oranlarına ilişkin hükümlerinde, ilgili vergi yasasının belirlediği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu'na veya kendilerine tahsil yetkisi verilmiş birimlere, yasa ile devredilebilir.

#### **D. Tahsil Yetkisi**

Madde 19) Vergileri tahsil yetkisi T.C. Maliye Bakanlığı'na aittir.

Bu yetki yerel yönetimlere yasa ile devredilebilir. Yerel yönetimler, tahsil yetkisini yasa ile belirlenen esas ve usullere göre kullanırlar.

#### **IV. Para Basma Yetkisi**

##### **A. Yetki**

Madde 20) Para basma yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi' ne aittir.

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

##### **B. Yıllık Emisyon Artış Oranı**

Madde 21) 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 22) Ekonomi ve maliye yönetiminden bürokratik ve teknik açıdan sorumlu olan kurumlar idari açıdan özerktir.

İdari özerklik yasalarla belirlenir.

##### **II. Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği**

Madde 23) İl yönetimleri mali açıdan özerktir. İl yönetimlerinin yerel hizmet örgütlerinin oluşumu ve gelir kaynakları yasalarla belirlenir.

İl yönetimlerine belli vergilerin tahsil ve denetim yetkisi birlikte ya da ayrı ayrı devredilebilir.

##### **III. Yasal Düzenleme Yetkisi**

Madde 24) Bu kısımda yer alan hükümlerle ilgili olmak üzere çıkarılacak yasaların Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun onayına dayanması gerekir.

Madde 25) Bu kısımda yer alan hükümlerle ilgili olmak üzere, savaş hali dışında kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapılamaz.

## GENEL GEREKÇE

### I. NİÇİN “EKONOMİK ANAYASA”?

İnsanlar doğal yaşama döneminden birlikte yaşama dönemine geçerken kendi aralarında anlaşmışlardır. Bu anlaşmalar zamanla yazılı metinler haline dönüşmüş ve günümüzün anayasaları ortaya çıkmıştır. Doğal yaşama dönemindeki insanlar, ailesel gereksinimlerini karşılarken ve ailelerini korurlarken aile içindeki sorunlarını da kendi geleneksel yapıları içinde çözüme kavuşturmuşlardır.

Ortak çıkarların doğal bir zorunluluğu olarak bir arada yaşamaya başlayan ve farklı geleneklerden gelen aileler de zamanla kendi aralarında sorunlar yaşamaya başlamışlardır. Bu sorunların hangi ailenin geleneğine göre çözümleneceği ya da ortak bir gelenek oluşturulup oluşturulamayacağına yönelik tartışmaların sonucundan devlet ve kamu hukuku doğmuştur.

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 devlet müessesesinin varlığını kabul ederken bireysel özgürlüklerinden vazgeçmemişler, 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 müessesesine gereksinim duyulurken, “devlet için birey” felsefesi ön plana 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, XIX. yüzyıldaki toplumsal ve ekonomik yapıyı yansıması 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 faydalarının maksimize edilmesine yönelik olarak 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.

Kralın yetkilerini sınırlamak ve ihlal edilen haklarını korumak için parlamentoları kuranlar, daha sonra bu parlamentolara kralın sahip olduğu yetkileri de yüklemişlerdir. Krallıkların ortadan kalkması ya da işlevini yitirmesi ile birlikte parlamentolar yavaş yavaş mutlak otoritenin merkezi olma mücadelesine girişmişlerdir. Kralın sahip olduğu mutlak otoriteye karşı, bu gücü denetleyen karşı bir güç olan parlamentolar, krallıkların sona ermesi ile birlikte alternatifsiz birer güç haline dönüşmüşlerdir. Zalim bir kralın 20 yıllık zulmü ile, belli sayıdaki parlamenterin birkaç yıllık zulmü arasında tercih yapma zorunda bırakılan bireyler ise her halükarda kaybeden taraf olmaktadır. Üstelik bu parlamenterlerin birkaç yılda bir top yekun değişme riski de bulunmaktadır. Ortalama 5 yılda bir seçimlerin yapıldığı 400 kişilik bir parlamento açısından bakıldığında, 20 yılda tam 1.600 adet parlamenterin yasama organında görev yapma durumu söz konusu olabilmektedir. Sadece 5 yıllık görev süreleri içinde, toplumun orta ve alt sınıflarına mensup olan parlamenterlerin kendi ve yakın çevrelerinin rantlarını artırabilme peşinde koşarak, toplumun genel çıkarları açısından yol açabilecekleri tahribat; uzun yıllardan beri iktidarda bulunan ve belli bir refah seviyesine erişmiş bir saltanat ailesi mensubunun aynı sürede yol açabileceği tahribattan ne derece azdır? Bu hususun 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<sup>3</sup>. Anayasal organlar (özellikle parlamento) temel siyasal karar organları olmaktan çıkmıştır. Temel siyasal kararlar, çoğu zaman, bir çıkar grupları pazarlığı sonucunda alınmaktadır. Batı demokrasilerinin bir bölümünde belirgin olarak gözlemlenen ve siyaset bilimi literatüründe “neo-korporatizm” veya “demokratik korporatizm” olarak adlandırılan bu görüntüde ekonomik ve sosyal politikaların en önemli yönleri, işçi, işveren ve devlet temsilcilerini resmi ve gayriresmi biçimde bir araya getiren üçlü kurullarda saptanmakta, anayasal karar organlarına (hükümet ve parlamento) ise bunları sadece onaylamak düşmektedir<sup>4</sup>.

İşte günümüzün yozlaşan değeri, devlet değil devlet yönetimidir. Yani, siyaset ve bürokrasidir. Bireylerin kafasında yeni bir “devlet” modeli meydana getirmek isteyenler ise, aslında yeni bir öneriden ziyade, devletin doğal sınırlarına dönmesini ifade etmektedirler. Bu devlet “güvenlik” ve “adalet” temeline oturtulmuş; içinden çıktığı topluma saygılı ve toplumun tüm bireyelerine adil hizmet sunan (herkese eşit hizmet ya da tüm bireyler için denk hizmet veren değil) bir yönetim biçimini işaret etmektedir.

Devletin kanunlar, kararnameleler veya yönetsel uygulamalarla ekonomiye ve ekonomi için bazı şeyler yapmaya çalışmasına yönelik çabalar iki veya üç yüzyıllık bir süreye yayılmışlarsa da, birlikte ele alındıklarında devletin müdahale ve denetimini gösterir ki buna, étatisme veya statism: devletçilik adı verilebilir. Çok nadir bazı olayların dışında ekonomiye ilişkin her şey dikkat çekmektedir. Bu dikkatin amaçları büyük bir çeşitlilik göstermektedir. Bazen ulusu, siyasal olduğu kadar ekonomik olarak da birleştirmek amaçlanmaktadır. Bunu sağlamak için standart ölçü ve tartı birimleri ihdas edilmekte, ülkenin bütünü için tek bir nakit sistemi getirilmekte, iç gümrük ve geçiş resimleri kaldırılarak malların bir bölgeden diğerine geçişinin engelleri silinmekte, yollar ulusal bir plan içinde düzenlenmekte veya nehirler kanallarla birbirlerine bağlanmakta ve yerel lonca ve kent yönetimleri tarafından geliştirilmiş olan çeşitli ticari ve endüstriyel düzenlemeler birleştirilerek tek hale getirilmektedir<sup>5</sup>.

Devletin yetkilerinin genişlemesi ve gelişigüzel kullanılması, bu yetkilerin sınırlandırılıp sınırlandırılmayacağı tartışmalarını beraberinde getirmiştir. Birinci bölümde, bu tartışmalara bağlı olarak, klasik iktisat anlayışının, toplumların sosyo-ekonomik gelişimine paralel olarak nasıl bir felsefi gelişim süreci geçirdiği ve anayasal iktisat yaklaşımının nasıl ortaya çıktığı hususunda bilgi verilmiştir.

“Mali kuralların yasal dayanağı çeşitli şekillerde olabilmektedir. Anayasalar, yasalar, politik tedbirler veya uluslararası antlaşmalar ile bu kurallar tesis edilebilmektedir. Ülkeler tarafından uygulanacak yasal mali kriterler, o ülkelerin geleneklerine ve yasal teamüllere bağlıdır. Genellikle anayasal düzenlemelerin yaptırımının daha güçlü olduğu bilinmektedir. Ancak, bazı ülkelerde yasaların, hatta alınan bir takım politik tedbirlerin bile, anayasal düzenlemelerdeki gibi aynı yaptırım gücüne sahip olduğu görülebilmektedir.”<sup>6</sup>

Anayasa, devletin kurumlarını oluştururken vatandaşları ile yapmış olduğu bir anlaşmadır. Son yıllarda, ekonomik haklar kavramına, ahlaki ve anayasal sorunlarla ilgili tartışmalarda çok sık rastlanmaktadır. Buradaki anayasayla korunmuş hak kavramı (örneğin özgürlük) sadece davranış özgürlüğünü değil, bazı durumlarda, hareket gücünü de zorunlu kılmaktadır. Şöyle ki, bir kişinin hayatını devam ettirmek için yiyecek satın almada ve tedavisini

<sup>3</sup> Bu konuda geniş bilgi için bkz. Gianfranco POGGI, *The Development of The Modern State: A Sociological Introduction*, London, Hutchinson, 1978, ss. 117-149.

<sup>4</sup> Ergun ÖZBUDUN, “Anayasa Hukuku Açısından Ekonomik Anayasa”, *Ekonomik Anayasa Sempozyumu*, Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, 28–29 Mayıs 1992, Ankara, s. 2; Yazarın dipnotu: Neo-korporatizm hakkında özellikle bkz. Philippe C. SCHMITTER & Gerhard LEMBRUCH (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London: Sage, 1979; Suzanne BERGER (ed.), *Pluralism, Corporatism and The Transformation of Politics*, Cambridge University Press, 1981; Alan CAWSON (ed.), *Organized Interests and The State: Studies in Meso-Corporatism*, London, Sage 1985.

<sup>5</sup> Herbert HEATON, *Avrupa İktisat Tarihi – İlkçağdan Sanayi Devrimine*, Çeviren: Mehmet Ali KILIÇBAY, İmge Kitabevi Yayınları: 113, Ankara 1995, s. 203.

<sup>6</sup> Ayşe GÜNAY, Ahmet ÖZEN, “Avrupa Birliği’nde Mali Disiplinin Sağlanmasına Yönelik Maastricht Kriterlerinin Anayasal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C: 4, S: 2, İzmir 2002, s. 66.

sağlamada özgür olması, bir ölçüde başka birisinin bunları yapabilmeye ekonomik kaynaklara sahip olmamasının bir sonucudur. Burada belirtilen, bu tip “Ekonomik Haklar” anayasalarla korunabilir<sup>7</sup>.

Bir anayasa her şeyden önce devletin “iktidar (yetki) haritası”dır. Bu, anayasaların devlet içinde otoritenin resmi dağılımını gösterdikleri anlamına gelmektedir. Başka bir ifadeyle, anayasa siyasi oyunun kurallarını tanımlar, devlet yönetimine hâkim olacak kuralları koyar. Bununla beraber, anayasa toplumda hâkim olan değerleri gözetmediği sürece, onun istikrarlı ve başarılı bir biçimde işleme şansı zayıftır<sup>8</sup>.

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, temel haklarla ilgili normatif düzenlemelerin zamanla devlete pozitif bir rol tanıyan “sosyal ve ekonomik” hakları kapsayacak şekilde genişlemesi, modern anayasaları bir paradoksa sürüklemiş gibidir. Şöyle ki: Temel hakların anayasal güvence altına alınmasının anayasacılık bakımından değeri, bunun bireylere devlet gücü karşısında korunmuş bir alan sağlaması ve devleti sınırlamasından ileri gelmektedir. Oysa “sosyal refah devleti” anlayışına bağlı söz konusu yeni hakların devleti sınırlamak bir yana, devlete yüklediği pozitif rol dolayısıyla onun faaliyet alanını genişletmekte olduğu açıktır. Bu nedenle, sosyal refah devleti anlayış ve uygulamasının sivil toplumu önemli ölçüde devlete bağımlı kılmak suretiyle bireysel özgürlüğü zedelediği ileri sürülmektedir<sup>9</sup>.

Serbest piyasa kuramı; ideolojik olarak serbest piyasanın üstünlüğünü savunurken, temel bir inanca dayanır. Bu inanç, kendi haline bırakılan bir piyasanın, ekonomik sorunların halli açısından en iyi çözüm olduğudur ve bu inanç özellikle klasik teoride güçlüdür. Kuramın dayandığı ana varsayım, herkesin bireysel olarak çıkarlarını maksimize ettiği yani mümkün en iyi düzeye getirdiği bir toplumsal yapının, diğer toplumsal seçeneklere göre en etkin ve toplam refahı en iyi biçimde sağlayan yapı olduğudur<sup>10</sup>. Adam Smith serbest piyasanın etkinliğini fiyat mekanizmasına bağlar. Ekonomide kaynak dağılımının rolüne işaret eder. Ulusların zenginliği elindeki kaynakları ne kadar etkin kullandıklarına ve bu kaynakların değişik üretim kollarında optimum kullanımına bağlıdır. Smith’ e göre hiçbir dış otorite örneğin bir hükümdar kararnamele bu optimal kaynak dağılımını sağlayamaz. Optimal kaynak dağılımını sağlayacak olan şey, toplumda gelişmiş bir işbölümünün varlığı ve buna eklenen serbest bir mübadele yani alışveriş düzenidir<sup>11</sup>.

Devletin, kendi kendine işleyen bir piyasa sistemine müdahale hakkı olduğu ve özgürlükleri sınırlayabileceği varsayılırsa, yetkilerini sınırsızmışçasına kullanan bir devlet yönetimine ya da merkezi yönetime karşı da toplumun ya da yerel yönetimlerin müdahale hakkı olduğunu ve bireylerin kendi özgürlüklerini korumak isteyebileceğini kabul etmek gerekir. James Madison, merkezi yönetim ile eyaletlerin birbirlerini nasıl denetim altında tutabileceğini şu şekilde ifade etmektedir: “Anayasal yetkilerin merkezi devlet ya da eyaletler tarafından kötüye kullanılmasının karşısındaki en önemli kısıtlayıcı güç, bu tür faaliyetlerin iç savaş riski taşımasıdır.”<sup>12</sup> Ancak, hangi tarafın ne zaman ve ne şekilde müdahale edeceği ve ötekilerin nasıl karşı koyabileceği yerine tarafların yetki ve özgürlüklerinin tanındığı bir anayasa çerçevesinde birleşmek yani toplumsal anlamda bir işbölümüne gitmek, kaynakların optimum kullanımını ve bu şekilde toplumsal refahı beraberinde getirebilecektir.

## F. Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Ekonomik ve Mali Hükümler

Türkiye’ de uygulanan anayasaların tamamı olağanüstü dönemlerin ürünü olmuştur. 23 Nisan 1920’ de toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi, 1921 Anayasası’ nı hızlı bir şekilde hazırlamış ve hukuki olarak Meclis otoritesinin varlığını ispata yarayacak bir Anayasa anlayışı benimsenmiştir. Emperyalist güçlere karşı verilen ulusal

<sup>7</sup> Friedrich SCHNEIDER, “Politik Anayasa, Ekonomik Anayasa ve Anayasal Bütünlük”, (Çev. Fatih SAYGILI), *Ekonomik Anayasa Sempozyumu*, Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, TAKAV Matbaası, Ankara, 28–29 Mayıs 1992, s. 12.

<sup>8</sup> Mustafa ERDOĞAN, *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara 1996, s. 42.

<sup>9</sup> ERDOĞAN, a.g.e., s. 43.

<sup>10</sup> Ümit EROL, *Eleştirel Bir Gözle Serbest Piyasa*, Bağlam Yayınları: 106, İnceleme-Araştırma: 60, Şubat 1997, s. 11.

<sup>11</sup> EROL, a.g.e., s. 17.

<sup>12</sup> William A. NISKANEN, “On The Constitution of a Compound Republic”, *Constitutional Political Economy*, Vol. 10, Issue 2, June 1999, s. 170.



bağımsızlık savaşının temel dayanağını oluşturması açısından önem taşıyan 1921 Anayasası, hazırlandığı dönemin olağanüstü koşullar taşıması ve ulvi bir amaca hizmet etmesi nedeniyle, yapılan anayasa karşılaştırmalarında genellikle inceleme dışı bırakılmaktadır. 1921 Anayasası ile diğer anayasaları birbirinden ayıran temel fark ise, 1921 Anayasası'nın hazırlandığı dönemin uluslararası olağanüstü koşullar taşıması; buna karşın diğerlerinin devletin kendi içindeki olağanüstülüklerden kaynaklanan koşullarda hazırlanmış olmasıdır. 1921 Anayasası, dünyaya yeni kurulmakta olan bir devleti ilan ederken; diğer anayasalar ve özellikle 1982 Anayasası, kendi bireylerine bir devletin ilanı şeklindedir.

Cumhuriyetin ilanından sonra hazırlanan 1924 Anayasası, atanmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri tarafından kabul edilmiştir. 1961 ve 1982 Anayasaları ise, askeri darbelerden sonra kurulan ve yine askeri yönetim tarafından tamamı ya da çoğunluğu seçilmiş üyelerin bulunduğu meclislerde hazırlanmış ve kabul edilmiştir. Yapılan halk oylamalarında anayasaların kabul edilmiş olması, hazırlanmaları esnasında toplumun ya da temsilcilerinin dâhil olduğu anlamına gelmemektedir.

Anayasalarımızda ekonomik ve mali hükümler oldukça dağınık bir şekilde düzenlenmiştir. Her ne kadar “Mali ve Ekonomik Hükümler” başlıklı bir kısım mevcut olsa da, “Ekonomik Anayasa” mantığına uygun olarak ekonomik ve mali hükümlerin bir bölüm halinde toplandığı bir anayasa henüz gerçekleştirilebilmiş değildir. Örneğin “Vergi Ödevi” başlıklı madde “Siyasi Haklar ve Ödevler” başlığı altında yer almaktadır. Aynı şekilde, doğası gereği bir özgürlük olan mülkiyet, bir hak olarak ele alınmıştır.

### 1. Bireyin Ekonomik Özgürlükleri

Temel ekonomik özgürlükler olan mülkiyet, girişim ve sözleşme anayasalarımızda ya çok kapsamlı ya da gerçek anlamının dışında tanımlanmıştır. Ancak, 1924 Anayasası bu özgürlükleri diğer anayasalara göre daha tutarlı bir şekilde ele almıştır<sup>13</sup>. 1924 Anayasası'nın 70. maddesine göre:

“Kişi dokunulmazlığı, vicdan, düşünme, söz, yayım, yolculuk, bağıt, çalışma, mülk edinme; malını ve hakkını kullanma, toplanma, dernek kurma, ortaklık kurma hakları ve özgürlükleri Türklerin doğal haklarıdır.”

Yine 1924 Anayasası'nın 79. maddesine göre:

“Bağıtların, çalışmaların, mülk edinme ve hak ve mal kullanmanın, toplanmaların, derneklerin ve ortaklıkların serbestlik sınırı kanunlarla çizilir.”

70. maddede sayılan hak ve özgürlüklerin bir ulusa mal edilmesi dönemin ulus-devlet anlayışını ortaya koymak açısından önem taşımaktadır. Buna rağmen sayılan özgürlüklerin doğal bir hak olarak tanımlanması, diğer anayasalardakinin aksine daha özgürlükçü bir anlayışın ifadesidir. Ancak 79. maddede de görüldüğü gibi, Cumhuriyet tarihimizin ilk Anayasası dahi ekonomik özgürlüklerin sınırını çizmeye yönelmiştir. 1921 Anayasası ile, toplumda ekonomik özgürlükleri bir oto-kontrol sistemi ile garanti edecek anayasal bir sistem yerine, merkezi olarak kontrol edecek bir sistem benimsenmiştir.

1961 ve 1982 Anayasaları'nda mülkiyet özgürlüğü, açık bir ifadeyle mülkiyet hakkına dönüşmüştür. Kişinin en doğal özgürlüğü olarak kabul edilen mülkiyet, 1961 tarihinden itibaren devletin düzenleyeceği bir hak haline gelmiştir. Kamulaştırma, devletleştirme, topraksız köylünün topraklandırılması gibi hükümlerle mülkiyet sınırlandırılmaya çalışılmıştır. Böylece mülkiyet, devlet için doğal bir özgürlük ve devlet tarafından bireylere tanınan bir hak olarak hukuk sistemimize yerleşmiştir. Aslında bu düzenleme Cumhuriyet öncesi dönemden beri süregelen bir gelişimi de sekteye uğratmıştır. Osmanlı Devleti'nde de özel mülkiyet anlayışı padişahların yetkisinde olan bir hak olarak algılanmıştır. İslâm geleneğinden gelen “Mülk Allah'ındır” anlayışı ile Osmanlı'nın egemen olduğu arazinin büyük bir kısmı padişahın kabul edilmiş ve bu arazi üzerinde kullanma ve yararlanma hakları tesis edilerek farklı bir mülkiyet anlayışı oluşturulmuştur. Toprak, ekonomiye kazandırılmak üzere bireylere tahsis edilmiştir. Bu haklar aynı zamanda miras konusu da yapılmıştır. Mülkiyet, zaten kullanma ve yararlanma

<sup>13</sup> Anayasalarımızla ilgili karşılaştırmalı bir inceleme için bkz. Cevdet ATAY, *Karşılaştırmalı Türk Anayasaları (Değişme ve Gelişme)*, Ekin Kitabevi, Bursa 1990.

içindir. 1924 Anayasası bu hususu bir adım ileri götürmüş iken, 1961 ile birlikte bambaşka bir sisteme dönüş olmuştur.

1982 Anayasası'nda mülkiyet, "Kişinin Hak ve Ödevleri" başlığını taşıyan "İkinci Bölüm"de düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın 35. maddesine göre:

"Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz."

Mülkiyeti hak olarak kabul eden 1982 Anayasası'nda "Toprak Mülkiyeti" başlıklı bir maddeye yer verilmiştir. Toprağın doğal sahibi olarak kendisini gören devletin, topraksız çiftçilere yönelik bir düzenlemesi olan bu madde 1961 Anayasası'nda da yer almıştır.

Son yıllarda TEMA Vakfı tarafından yapılan çalışmalar ülkemizdeki çölleşme sürecini açıkça ortaya koymaktadır. Çölleşmeye konu olan arazinin tamamının hazine arazisi olduğu da bir gerçektir. Bireylerin sahip olduğu araziler bir şekilde ekonomik sürece dâhil edilebilmekte iken, hazine arazileri hiçbir ekonomik faaliyete konu olmamakta ve her türlü tahribata açık kalmaktadır. Bu arazileri korumanın bir maliyeti olduğu için, sonuçta arazi üzerindeki kamu mülkiyeti tüm toplum üzerinde mali bir yük teşkil etmektedir. Oysa, söz konusu arazilerin gerçek ya da tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunması halinde, bu araziler hem katma değer sağlayacak bir üretim faaliyetinde kullanılacak ve hem de yerel yönetimler için önemli bir vergi kaynağı olacaktır.

Ülkemizde, hazineye ait taşınmaz mallar iki farklı şekilde tanımlanmıştır<sup>14</sup>.

- ◆ Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmaz mallar,
- ◆ Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz mallar.

Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmaz malların, Türkiye'nin 780.576 kilometrekare olan toplam yüzölçümü içindeki payı %8,5; devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin payı ise yaklaşık %46'dır<sup>15</sup>. Yani, Türkiye'nin yaklaşık %55'i kamu arazisi hükmündedir.

Söz konusu mülkiyet yapısı, T.C. Maliye Bakanlığı Milli Emlâk Genel Müdürlüğü'nün internetteki web sitesinde, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki yapı ile karşılaştırılmaktadır. Buna göre, federal hükümet ve eyaletler açısından daha farklı bir dağılım göze çarpmaktadır. Bazı eyaletlerde federal hükümete ait toprakların yüzölçümlerinin eyalet yüzölçümlerine oranı %1 civarında iken, bazı eyaletlerde bu oran %40'lara kadar çıkmaktadır. Tüm ülke bazında oranlama yapıldığında federal hükümete ait arazilerin bütün ülke yüzölçümüne oranı (su alanları, nehir, göl vb. dâhil edildiğinde) %26,9; (su alanları, nehir, göl vb. dâhil edilmediğinde) %24,7 olarak tespit edilmektedir. Burada federal hükümete ait alanlar içerisine her eyaletin kendi hükümetine ait topraklar girmemektedir. Yaklaşık 1.614.702 kilometrekare olarak tespit edilen orman alanları da federal hükümete ait olarak kabul edilmemiştir. Orman alanları da eklendiğinde bu oranlar sırasıyla %44 ve %41,9 olarak hesaplanmaktadır. Toprak Yönetim Bürosu (Bureau of Land Management) A.B.D. yüzölçümünün yaklaşık %11,35'inin yönetim hakkına sahiptir. Bu miktarın federal hükümete ait arazilere oranı ise %42,2'dir. Ancak, burada unutulmaması gereken önemli bir husus vardır. Kuzey Amerika'nın iç bölgelerinin bir kısmı kaya çölüdür. Dolayısıyla verimsiz arazidir ve özel mülkiyete konu olması, doğal yapısı nedeniyle biraz güçtür. Ayrıca, ormanların bir bölümü özel mülkiyet konusudur. Bu nedenle, Milli Emlâk Genel Müdürlüğü tarafından yapılan bu hesaplamaların yukarıda sayılan hususları da dikkate alarak yeniden yapılması halinde daha farklı sonuçların çıkabileceği bir gerçektir.

Sözleşme ve girişim özgürlüğüne ilişkin pek çok madde ve fıkra anayasalarımızda yer almakla birlikte, bunların çoğu devletin bu özgürlüğü nasıl düzenleyeceğini belirleyen hükümler içermektedir. 1982 Anayasası'nın 48. maddesine göre:

"Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.

<sup>14</sup> Devlet Malları ile ilgili daha geniş bilgi için bkz. Sadık KIRBAŞ, *Devlet Malları, Yenileştirilmiş 2. Baskı, Adım Yayıncılık: 1, Ankara 1988.*

<sup>15</sup> Türkiye ve A.B.D.'deki karşılaştırmalar ile ilgili olarak bkz. T.C. Maliye Bakanlığı, Milli Emlâk Genel Müdürlüğü, *Bilgi Hattı*, <[www.milliemlak.gov.tr/bilgihatti/sorular/sorular.htm](http://www.milliemlak.gov.tr/bilgihatti/sorular/sorular.htm)>, 22.10.2001.

Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır.”

Buna göre, herkes özel girişimcilik alanında; devlet de özel girişimlere müdahale etmede özgürdür. Özel girişimler doğaları gereği kâr amacıyla ekonomik faaliyette bulunurlar. Hiçbir özel işletme, milli ekonominin gerekleri ya da sosyal amaçlara uygunluk ölçütüne göre ekonomik faaliyetlerini planlamaz. Sermaye faktörü mobildir ve kâr realizasyonunun olmadığı piyasalardan çok çabuk uzaklaşır. Devletin bu şekilde bir yönlendirme yapması, piyasa mekanizmasının doğal işleyişini bozacak ve bu amaçla yönlendirilen sağlıksız bir piyasada sağlıklı işletmelerden ziyade özrürlü işletmeler yer alacaktır. Kamu hukuku piyasa sürecinde yönlendirici değil, ekonomik özgürlükleri sağlayacak fırsat eşitliğine dayalı bir adalet sisteminin teminatı olmak zorundadır.

Sözleşme özgürlüğüne yapılan müdahalelerden biri de toplu iş sözleşmelerinde görülmektedir. Devlete toplu iş sözleşmeleri ile ilgili olarak verilmiş bulunan görevler ilerleyen bölümlerde değerlendirme konusu yapılacaktır.

## 2. Bireyin Mali Ödevleri

1982 Anayasası’nda “Siyasi Haklar ve Ödevler” başlıklı bölümde yer alan 73. madde “Vergi Ödevi” başlığını taşımaktadır. Ancak, 4 fıkradan oluşan 73. maddenin sadece ilk fıkrası bireyin mali ödevlerini tanımlamaktadır. Buna göre:

“Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.”

Bu hüküm 1961 Anayasası’nda da bu şekilde yer almıştır. Anayasamız, herkesin vergi ödemesini siyasi bir ödev olarak kabul etmiştir. Siyasal sistemde oy kullanarak, kendilerine sunulan kamu hizmetleri demetinden birini tercih eden ve kendilerine hizmet sunacak olan siyasi iktidarı belirleyen seçmenlerin, bu hizmetlerin karşılığını ödemeleri siyasal bir işleyişin doğası olarak kabul edilmiştir. Bu ön kabul yanlış değildir. Ancak böyle bir hüküm, vergi ödemeyen gerçek ve tüzel kişilerin işledikleri suçun mali olmaktan çıkıp siyasi bir suç olarak algılanmasını da gerektirebilir. Oysa, mevcut vergi sistemimiz, uygulamada bu tür fiillere verilecek suçları mali suçlar kapsamında ele almaktadır.

Anayasa, vergi ödevini bireye yüklerken, vergi alma hakkına değinmemiştir. Devletin doğal bir hakkı olarak görülen vergileme ile ilgili olarak 3. fıkroda, vergilerin kanunla konulacağı, kaldırılacağı ve değiştirileceği şeklinde bir hükme yer verilerek, bu konuda yetki yasama organına bırakılmıştır. Böylece, kendi temsilcilerini seçen toplumun, kendi kendini vergilendireceğine inanılmıştır. Oysa, siyasi partilerin, siyasal sistemi aracı yaparak bu yetkiyi kendilerine göre kullanmasının nasıl önlenebileceğine yönelik herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Devletin vergi alma hakkına yönelik bir düzenleme bulunmadığı için, vergiyi tabana yaymayan ve oy kaygısıyla vergileme yerine borçlanmaya yönelen siyasi iktidarların vergisel düzenlemelerine karşı herhangi bir idari işlem de yapılamamaktadır.

Seçmen olmak ile vergi mükellefi olmak arasındaki ilişkiyi siyasi bir ödev konusu olarak algılayan Anayasa’ mıza rağmen, seçmenlerinin sadece dörtte birinin gelir vergisi mükellefi olması nedeniyle Türkiye Cumhuriyeti, ciddi bir bedavacılık sorunuyla karşı karşıyadır. Siyasal iktidardan hizmet talep edenlerin sadece dörtte biri bunun bedeline katılmayı kabul etmektedir. Her bir vergi mükellefinin ödediği vergi ile bu kişinin dışında üç seçmene veya altı Türkiye Cumhuriyeti vatandaşına sunulan hizmetin bedeli karşılanmaktadır.

Vergilerin kamu giderlerinin genel karşılığı olduğu anlayışı 1924 Anayasası ile getirilmiştir. 1924 Anayasası’ nın 84. maddesinin ilk fıkrasına göre “Vergi, devletin genel giderleri için halkın pay vermesi demektir.” Buna göre, yapılacak harcamalar kadar vergi toplanacağı şeklinde bir usul akla gelebilir. Ancak, uygulamadan böyle bir usulün bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bütçeleme sürecinde, önceden tahmin edilen kamu harcamaları ile tahmini vergi gelirleri arasındaki fark borçlanma ile karşılanmaktadır. Dolayısıyla vergiler kamu harcamalarının kısmi bir karşılığı olmaktadır.

Bu konuda üzerinde durulması gereken diğer bir husus ise kamu giderlerinin mahiyetidir. Vergi mükelleflerinin finanse edeceği harcamaların bileşimi, bireyler tarafından talep edilen kamu hizmetlerini kaynak israfına yol açmadan karşılamaya yetiyorsa burada herhangi bir sorun yoktur. Ancak, piyasa faizinin üzerindeki

faiz ödemeleri ve optimumun üzerindeki istihdam için yapılan maaş ödemeleri ve kamu açıklarını finanse etmek için alınan borçlara karşılık yapılan ödemeler bütçe içinde daha fazla yer almaya başladıkça, ödenen vergilerin israfın karşılığı olması gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Siyasi iktidarın, yanlış politikalarla kaynak israfına yol açması ve bunu vergi mükelleflerine ödettirmesi gibi bir hakkı ve yetkisi yoktur. Ama böyle bir işleyişi önleyecek anayasal bir sınırlama da bulunmamaktadır. Her ne kadar 1982 Anayasası' nın 73. maddesinin 2. fıkrası maliye politikasının sosyal amacını tanımlıyorsa da, bu hüküm kitabî bir ifadeden öteye geçmemektedir.

Anayasamız vergilemede adaleti sağlamak için ödeme gücü ölçütünü esas almıştır. Ödeme gücü esası yatay adalet – dikey adalet anlayışının doğal bir sonucudur<sup>16</sup>. Daha çok gelir üzerinden alınan vergiler için uygulanabilirliği olan ödeme gücü esası, aynı gelir gruplarının aynı oranda vergilendirilmesi, farklı gelir gruplarının ise artan oranlı tarifeye göre vergilendirilmesi mantığına dayanmaktadır. Böylece daha fazla kazanan daha çok vergi ödeyecektir. Devlet çok kazananın aldığı vergiyi düşük gelirli gruplara hizmet olarak döndürecek ve gelirin yeniden dağılımı mekanizmasını işletecektir. Teorik olarak mümkün görünse de uygulamada yaşanan güçlükler nedeniyle bu ideali gerçekleştirmek zordur. Geliri yeniden dağıtamayan siyasi otorite gelir dağılımını bozacaktır. Böylece çok kazanan cezalandırılacak, düşük gelir grupları ise beklenen hizmeti alamayacaktır. Oysa, elde edilen kazançları piyasa ekonomisinin işleyişine kazandıracak, ve faktör piyasalarını denetlemek yerine adil bir işleyişe kavuşturacak bir politika izlendiğinde üretim faktörleri kendi rızalarına göre üretimden pay alabileceklerdir.

İstanbul' da ayda 3.000.-TL. kazananın 450.-TL. vergi alıp, bunu Hakkari' deki aylık kazancı 1.000.-TL. olan bir kişiye aktarmak, kağıt üzerindeki adalet anlayışından öteye geçmeyecektir. Çünkü İstanbul' da aylık 3.000.-TL. ile geçinmek çok zor iken, Hakkari' de ayda 1.000.-TL. kazananın belki her ay 250.-TL. tasarruf etmesi söz konusu olabilecektir. Bu şekilde adalet sağlamaya talip olmak, ancak masallardaki Robin Hood' culuktan öte bir şey olmayacaktır. Kaldı ki siyasi otoritenin zaten, zorunlu kalmadıkça, fazla vergilemek gibi bir talebi de yoktur.

### 3. Devletin Ekonomik ve Mali Görev ve Yetkileri

Anayasalarımızda devletin temel amaç ve görevlerini tanımlamaya yönelik ilk hüküm 1982 Anayasası ile getirilmiştir. Anayasamızın “V. Devletin Temel Amaç ve Görevleri” başlıklı 5. maddesine göre:

“Devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.”

Anayasamız bu hükmü ile ekonomik özgürlüğü sınırlayan her türlü siyasal, ekonomik ve sosyal engeli kaldırmayı; ayrıca hem bireyin hem de toplumun refahını sağlamayı devletin temel amaç ve görevi olarak kabul etmiştir. Ancak, bu temel hüküm ekonomik özgürlüklere ilişkin hükümler hazırlanırken fazlasıyla göz ardı edilmiş ve sık sık “kamu yararı” iddiası ile özgürlüklerin sınırlandırılmasına çalışılmıştır. Bu anlamda 1982 Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti Devleti' nin siyasal sistemini demokratik parlamenter sisteme dayandırmış ancak, ekonomik ve mali sistemini müdahalecilikten yana karma ekonomik model şeklinde benimsemiştir. Ekonomik özgürlükleri sınırlayan mantığın siyasal özgürlükleri de geniş kapsamlı düşünmemesi son derece doğaldır. Çünkü siyasal ve ekonomik özgürlükler birbirinden bağımsız değildir. Bundan dolayı siyasal sistemin tanımlandığı bir anayasada muhakkak ekonomik sistem de tanımlanmalıdır.

Devletin görev ve yetkilerini, ekonomik anayasa mantığı ile ekonomik görev ve yetkiler ile mali görev ve yetkiler olarak iki başlık altında inceleyebiliriz.

<sup>16</sup> Vergilemede adalet konusu ile ilgili olarak daha geniş bilgi için bkz. Abdurrahman AKDOĞAN, *Gelir Vergisi Açısından Vergi Adaletine Teknik Bir Yaklaşım*, A.İ.T.İ.A. Maliye Fakültesi: 1, Ankara 1980.

## a) Devletin Ekonomik Görev ve Yetkileri

Anayasamızın 5. maddesinde sayılan devletin temel amaç ve görevlerindeki özgürlükçü yapı, üretim faktörleri üzerinde kamu mülkiyeti ağırlıklı bir rejimin benimsenmesi nedeniyle, ilerleyen hükümlerde bu rejimin korunmasına yönelik bir şekilde dönüşmektedir.

“Kıyılardan Yararlanma” başlığını taşıyan ve 1982 Anayasası ile mevzuatımıza giren 43. maddeye göre:

“Kıyılar, devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.

Deniz, göl ve akarsu kıyılarında, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir.

Kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanım amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkan ve şartları kanunla düzenlenir.”

Kıyılarda 1982 yılına kadar mülkiyet şeklini düzenleyen bir hüküm bulunmadığı için, bu döneme kadar çeşitli yapılaşmalar söz konusu olmuştur. 1982’ den sonra kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altına alınması ile birlikte, özellikle tersaneler ve bazı turistik tesisler, tamamen öz kaynakları ile gerçekleştirdikleri muhdesatları ve bu muhdesatların üzerinde bulunduğu arazi için devlete ecrimisil ödemek zorunda bırakılmıştır. Mülkiyet özgürlüğünü dikkate almayan ve önceden edinilmiş müktesep hakları ortadan kaldıran uygulamalar, kamu otoritesine karşı açılan davalar ile sonuçlandırılmak istenmiş, ancak bu süreç idare hukukunun ilkelerine takılmış ve sonuçta ülkemizin %46’ sı devletin hüküm ve tasarrufu altında kalmıştır. Söz konusu arazileri bu şekilde devletin hüküm ve tasarrufu altına alan hukuk sisteminin, yine bu arazilerin kullanımını kanunla düzenleme yetkisine sahip olması, adaletten uzak olarak başlayan sürecin adil olarak devam edip etmeyeceğini tartışılır bir hale getirmektedir.

Kıyılarla ilgili düzenlemenin ardından, toprak üzerinde geriye kalan %54’ lük kısmın nasıl kullanılacağı da yine anayasada düzenlenmiştir. 1961 Anayasası ile sistemimize dâhil olan ve 1982 Anayasası’ nın “Toprak Mülkiyeti” başlığını taşıyan 44. maddesine göre:

“Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır. Kanun, bu amaçla, değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tespit edebilir. Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretimin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz.

Bu amaçla dağıtılan toprak bölünemez, miras hükümleri dışında başkalarına devredilemez ve ancak dağıtılan çiftçilerle mirasçıları tarafından işletilebilir. Bu şartların kaybı halinde, dağıtılan toprağın Devletçe geri alınmasına ilişkin esaslar kanunla düzenlenir.”

Devletin, erozyonu anayasayla önlemek gibi bir görevi olamaz. Toprağın verimli işletilmesini sağlayacak koşulların devlet tarafından sağlanması demek, yalnızca toprak mülkiyetine müdahale değil, aynı zamanda o toprağın hangi tekniklerle işleneceğine kadar belirlenmesini gerektirecek oldukça karmaşık bir yapıyı beraberinde getirir. Sadece bu görev bile devletin büyümesi için bir neden olarak kabul edilebilir. Üreticiler, piyasaya üretim yaparlar. Piyasada üretim sonucu net getiri pozitif ise üretim yapılız değil ise o alanda üretimden vazgeçilir. Tarımsal ürün piyasaları, yapıları gereği, doğal etkenlere de bağımlıdır. Devletin doğal koşulları belirlemesi nasıl mümkün değilse, üreticilere de baştan bir hedef çizmesi o kadar güçtür.

Türkiye gibi, sınırları oldukça geniş bir ülkede ve çeşitli iklimlerin bir arada yaşandığı bir coğrafyada, değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini belirlemek gibi bir yetkiyi kamu otoritesine vermek ve topraksız köylüye toprak dağıtmak, siyasi otoritenin elindeki önemli oy araçlarından biri olarak kullanılabilir.

Yine 1961 Anayasası ile mevzuatımıza getirilen ve yürürlükte olan Anayasamızın “Tarım, Hayvancılık ve Bu Üretim Dallarında Çalışanların Korunması” başlıklı 45. maddesine göre:

“Devlet, tarım arazileri ile çayır ve mer’aların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır.

Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır.”

1990 sonrası dönemde Türkiye’ de hayvancılık gerilemiş, ülkemizde üretilen bazı tarımsal ürünlerin dahi ithal edilmesi kaçınılmaz olmuştur. Örneğin Türkiye, canlı hayvan, et, buğday, şeker, mısır ithal eden ülkeler arasına girmiştir. Ayrıca, oy maksimizasyonu gayesiyle yüksek tespit edilen taban fiyatlar ve serbest ticaret rejiminin bir arada uygulanması nedeniyle, bir yanda yurtiçindeki pahalı üretim ve öbür yanda ucuz ithalat arasındaki haksız rekabet yerli üreticileri piyasalardan çıkmaya zorlamıştır. 45. maddenin 2. fıkrasında yer alan ve devletin ekonomik tercihini ortaya koyan “...gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi...” hükmü sadece anayasal bir cümle olarak kalmıştır. Bu fıkra ile piyasa ekonomisini işaret eden ve dünya piyasalarında sübvans edilmiş de olsa ürünlerin piyasa fiyatı ne ise, devletin o fiyat üzerinden üreticiye gelir garantisi vermesini öngören anayasal sistem, bir yandan piyasa ekonomisini işaret ederken öte yandan piyasa fiyatı üzerinde fiyat belirleyen siyasi iktidarlar nedeniyle hukukun hiçe sayıldığı bir sisteme dönüşmüştür.

1876 tarihli ilk anayasadan bu yana 1921 Anayasası hariç, tüm anayasalarda yer alan bir ekonomik yetki ise “kamulaştırma”dır. En son 2001 yılında yapılan değişikliğe göre:

“Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir.

Kamulaştırma bedeli ile kesin hükme bağlanan artırım bedeli nakden ve peşin olarak ödenir. Ancak tarım reformunun uygulanması, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedellerinin ödenme şekli kanunla gösterilir. Kanunun taksitle ödemeyi öngörebileceği hallerde, taksitlendirme süresi 5 yılı aşamaz; bu takdirde taksitler eşit olarak ödenir.

Kamulaştırılan topraktan, o toprağı doğrudan doğruya işleten küçük çiftçiye ait olanlarının bedeli, her halde peşin ödenir. İkinci fıkrada öngörülen taksitlendirmelerde ve herhangi bir sebeple ödenmemiş kamulaştırma bedellerinde kamu alacakları için öngörülen en yüksek faiz uygulanır.”

Kamulaştırma, her ne sebeple yapılırsa yapılsın mülkiyet özgürlüğüne doğrudan müdahaledir. Ancak, kamu otoritesine bu konuda bir imtiyaz tanınmaktadır. Bu imtiyazın gerekçesi ise kamu yararadır. Kamu yararı kavramı son derece subjektiftir. Herkesin inanç yapısına göre bir kamu yararı anlayışı vardır. Dolayısıyla kamu yararı, iktidardaki siyasi otoritenin ideolojik yapısına göre şekillenebilecektir. Anayasamızın pek çok fıkrasında “kamu yararı” kavramına atıfta bulunmaktadır. Yürütme organının ilk hedefi olan, siyasi iktidarının uzun süreli olması ile kamu yararı zaman zaman örtüşebilmektedir. Gerçekten kamulaştırma yapılması gereken dönemlerde siyasi iktidar oy kaygısıyla bu politikayı uygulayamamakta, ancak belli çıkar gruplarına rant sağlama gayesi olduğu zaman da yüksek bedellerle kamulaştırma yapabilmektedir. Siyasi mekanizmanın içinde rol alanların, kamulaştırma öncesinde bazı arazileri çok ucuza satın alarak daha sonra kamulaştırma uygulamalarından çıkar sağlamaları sık sık rastlanan bir durumdur.

2001 yılı itibariyle yapılan düzenlemede getirilen en önemli husus, devletin kamu alacakları için bireylere uyguladığı gecikme zammını, bundan sonra kendi borçları için uygulamayı kabul etmesidir. Böylece kamu borçları ile kamu alacakları arasında, piyasa anlayışına uygun bir adalet tesis edilmeye çalışılmıştır.

Devlete anayasa ile verilmiş diğer bir önemli yetki ise devletleştirmedir. 1961 Anayasası ile getirilen ve 1982 Anayasası’ nda da kabul edilen “devletleştirme” müessesesine, gelişen piyasa anlayışına uygun olarak 1999 yılında “özelleştirme” müessesesi de eklenmiştir. Anayasamızdaki 47. maddeye göre:

“Kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir.

Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplanma tarzı ve usulleri kanunla düzenlenir.

Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir.

Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılacağı veya devredileceği kanunla belirlenir.”

Devletin, piyasa ekonomisinin işleyişini sağlamakla yükümlü tutulduğu diğer anayasa hükümleri ise 1982 Anayasası’ nın 48. ve 49. maddesidir. Bu tür düzenlemeler de, 1876’ dan bu yana anayasalarımızda yer almaktadır. 48. maddeye göre:

“Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.

Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürütmesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır.”

49. maddeye göre:

“Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir.

Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.”

Teşebbüs ve sözleşme özgürlüğü ile ilgili olarak daha önce değerlendirme yapılmıştı. Devletin işsizliği önlemeye yönelik tedbirler alması toplumsal bir talebi karşılamaya yöneliktir. İşsizliği önleyemeyen devlet, anayasa suçu işlemek için, kamu istihdamını artırmaktadır. Devletin piyasa ekonomisini güçlendirmesi, doğal olarak işsizliğin önlenmesine hizmet edecektir. Ancak bu görüş, piyasa ekonomisinin finanse edilmesi anlamına gelmemelidir. Piyasa ekonomisi kendi kuralları içinde doğal işleyişine bırakılmalı ve devlet işsizlere iş bulmaktan ziyade, işsiz kalanların sosyal güvenliklerini garanti edecek bir sistemi finanse etmelidir.

1982 Anayasası’ nın 49. maddesinin 3. fıkrası 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı kanununun 19. maddesi ile kaldırılmıştır. Fıkra kaldırılmadan önce “Devlet, işçi-işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu tedbirler alır.” şeklinde bir hüküm taşımakta idi. Avrupa Birliği ile yürütülen uyumlaştırma çabalarına paralel olarak bu müdahale hükmü kaldırılmış bulunmaktadır.

Devletin sözleşme özgürlüğüne müdahalesini düzenleyen bir diğer anayasal hüküm 1982 Anayasası’ nın 53. maddesinde yer almaktadır. 1961 Anayasası’ nda kısa bir ifade ile hüküm altına alınan “Toplu İş Sözleşmesi Özgürlüğü”, işçi ve işveren arasına bir üçüncü taraf olarak devletin katılması ile “Toplu İş Sözleşmesi Hakkı”na dönüşmüştür. Bu sürece devlet müdahalesinin en önemli nedenlerinden biri, kamuda çalışan ve sayıları 700.000’ e yaklaşan sendikalı işçidir. En büyük işveren olan kamu kesimi, bu süreci de kendi çıkarlarına uygun bir şekilde düzenlemeye çalışmıştır. Anayasamızın 53. maddesine göre:

“İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.

Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir.

128. maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54. madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve idareyle amaçları doğrultusunda görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulu’ nun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulu’ nun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir.

Aynı işyerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz.”

Tamamen işgücü piyasalarındaki denge yapısına bağlı olarak belirlenen ücret de yine anayasada müdahale konusu yapılmıştır. Anayasasında ücreti tanımlayan başka bir hukuk sistemi daha yoktur. Devlet, asgari ücret belirleme yetkisine sahip olmakla birlikte, günün koşullarına göre belirlediği asgari ücret 250.-\$ düzeyinde bile değildir. Dolayısıyla, anayasalara bu tür hükümler koymak, anayasaların içeriğini kaliteli hale getirmekten ziyade uzatmaktadır. 1982 Anayasası' nın 55. maddesine göre:

“Ücret emeğin karşılığıdır.

Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır.

Asgari ücretin tespitinde çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumu da göz önünde bulundurulur.”

Devlet, konut talebini ve arzını da yine anayasa ile düzenlemek istemiştir. Konut piyasasına müdahaleyi öngören bu hüküm de 1982 Anayasası ile getirilmiştir. “Konut Hakkı” başlığını taşıyan 57. maddeye göre:

“Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler.”

Sosyal güvenlik sistemi, hukuk devletinin önem vermesi gereken en ciddi alanlardan biridir. 1961 Anayasası ile sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatı kurma görevi devlete verilirken, 1982 Anayasası, sosyal güvenlik sistemini kapsayacak şekilde devletin bu alandaki görevlerinin sınırını daha rasyonel bir hale getirmiştir. 1982 Anayasası' nın 60. maddesi “Sosyal Güvenlik Hakkı” ve 61. maddesi de “Sosyal Güvenlik Bakımından Özel Olarak Korunması Gerekenler” başlığını taşımaktadır. 60. maddeye göre:

“Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.”

61. maddeye göre ise:

“Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malul ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yarayışır bir hayat seviyesi sağlar.

Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır.

Yaşlılar, devletçe korunur. Yaşlılara devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir.

Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır.

Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur.”

1982 Anayasası' nın 65. maddesi ile devletin ekonomik görevlerinin sınırları da çizilmiştir. Aslında, yukarıda sayılan maddelerin pek çoğu devletin ekonomik sisteme müdahalesini öngören hükümler içermektedir. 65. madde bu müdahalelerin mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde olacağını belirlemiştir. Borçlanarak mali kaynakları artırabilen bir siyasi iktidar, müdahalenin sınırlarını istediği gibi genişletebilecektir. 1982 Anayasası' nın 65. maddesine göre:

“Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeten mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir.”

Devletin anayasa ile kendine verilmiş bir diğer ekonomik görevi de planlamadır. 1961 Anayasası ile getirilen bu müessese, 1982 Anayasası ile devam ettirilmiştir. Bir makro ekonomi ya da kamu maliyesi kitabı içeriğinde yer alan özet bilgileri içeren ve 1930' lu yılların Keynezyen anlayışı ile sosyalist sistemi karşılaştıran bu madde metni daha çok bütçelerin hazırlanması öncesinde gerekli bilgi ve belgeleri hazırlayacak kurumların mevcudiyetine fırsat vermesi açısından önemlidir. “Planlama” başlığını taşıyan 166. maddeye göre:

“Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.



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

Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

Söz konusu maddede planlama örgütünün kurulması devlete görev olarak verilmiş olup; kalkınma girişimlerinin, bu örgütün hazırlayacağı plana göre gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır. Bundan daha önemlisi, madde gerekçesinde yer alan bir ifade ile planların kamu kesimi için emredici ve özel kesim için yol gösterici ve özendirici olacağı ifade edilmektedir. Bu madde aracılığı ile anlaşılmaktadır ki; devlet, gerek planların emirlerini uygulayan kamu kesiminin hacmi ve gerekse politikalarıyla, buna ilaveten planın yol gösterici ve özendirici önlemleriyle piyasa ekonomisini ve özel kesimi yönlendirmek istemektedir<sup>17</sup>.

Burada sorulması gereken ilk soru; planlamacının (bürokratların), bilgi birikimi ve becerisinin, rekabet ile denetlenen kollektif akıldan (piyasadan) neden dolayı daha üstün olacağıdır<sup>18</sup>. İkincisi, planlamacının (+ politikacının + KİT çalışanlarının) doğruyu bilse bile; kamu yararını mı, yoksa kendi çıkarını mı tercih edeceği sorusudur. Üçüncü soru ise, mülkiyetin olmadığı bir ortamda suiistimalin nasıl denetleneceğidir<sup>19</sup>.

“Piyasaların Denetimi ve Dış Ticaretin Düzenlenmesi” başlığını taşıyan 167. madde de 1982 Anayasası ile sisteme dâhil edilmiştir. Müdahale yetkisinin ana metnini oluşturan bu maddeye göre:

“Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiilî 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.”

Bu alanda Bakanlar Kurulu'na yapılan yetki devri, izlenecek dış ticaret politikaları açısından sakıncalı sonuçlar doğurabilecek niteliktedir. Özellikle hayali ihracata yönelik bir takım uygulamaların, geçmişteki siyasi iktidarlar tarafından sırf döviz girişine sebep olduğu düşüncesiyle desteklediği düşünülürse, dış ticarete haksız rekabete yol açabilecek sonuçları nedeniyle bu maddenin ikinci fıkrası, birinci fıkradaki tekelleşmenin ve kartelleşmenin önlenmesi ideali ile çelişmektedir.

Doğal kaynakların işletilmesi hususunda da yetki devlete verilmiştir. 1982 Anayasası'nın 168. maddesine göre:

“Tabii servetler ve kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Devlet bu hakkını belli bir süre için gerçek ve tüzel kişilere devredebilir. Hangi tabii servet ve kaynağın arama ve işletmesinin Devletin gerçek ve tüzel kişilerle ortak olarak veya doğrudan gerçek ve tüzel kişiler eliyle yapılması, kanunun açık iznine bağlıdır. Bu durumda gerçek ve tüzel kişilerin uyması gereken şartlar ve Devletçe yapılacak gözetim, denetim usul ve esasları ve müeyyideler kanunda gösterilir.”

Ormanlar konusunda da devlete büyük yetki verilmiştir. Dünyanın pek çok gelişmiş ülkesinde ormanlar özel işletmelere devredilmekte ve böylelikle koruma altına alınmaktadır. Ekonomik bir kaynak olan ormanların devlet elinde gereği gibi korunamadığı herkesçe bilinen bir gerçektir. Ormanları toplumun ortak piknik alanı mı yoksa ekonomik bir değer mi olarak ele alma tercihi tam olarak yapılamamıştır. Ormanlardan yasadışı ağaç kesmede dahi herkes eşit değildir. Ekonomi teorisinin gösterdiği bir gerçek; ortak mülkiyet konusu olan malların tahribinin tıpkı

<sup>17</sup> Güneri AKALIN “Anayasamızın Piyasa Ekonomisi İle Uyumlaştırılması: Mali ve Ekonomik Hükümler ile Sosyal ve Ekonomik Hak ve Ödevlerin Yeniden Düzenlenmesi”, *Anayasa Yargısı*, *Anayasa Mahkemesi'nin 32. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumunda Sunulan Bildiriler*, 28-29 Nisan 1994, *Anayasa Mahkemesi Yayınları*: 30, Ankara 1995, s. 74.

<sup>18</sup> Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. J. KORNAL, “Hungarian Reform Process”, *Journal of Economic Literature*, S. 4, 1986, ss. 1687-1738.

<sup>19</sup> AKALIN, a.g.t., s. 74.

meralarda olduğu gibi, daha kolay olabildiğidir<sup>20</sup>. 1982 Anayasası' nın "Ormanların Korunması ve Geliştirilmesi" başlıklı 169. maddesine göre:

"Devlet, ormanların korunması ve sahaların genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Yanan ormanların yerine yeni orman yetiştirilir, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir.

Devlet ormanlarının mülkiyeti devir olunamaz. Devlet ormanları kanuna göre, Devletçe yönetilir ve işletilir. Bu ormanlar zaman aşımı ile mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz.

Ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemez. Ormanların tahrip edilmesine yol açan siyasi propaganda yapılamaz; münhasıran orman suçları için genel af ve özel af çıkarılamaz. Ormanları yakmak, ormanları yok etmek veya daraltmak amacıyla işlenen suçlar genel ve özel af kapsamına alınamaz.

Orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiç bir yarar görülmeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar olduğu tespit edilen yerler ile 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş olan tarla, bağ, meyvelik, zeytinlik gibi çeşitli tarım alanlarında veya hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler, şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerler dışında, orman sınırlarında daraltma yapılamaz."

Bu maddede en ilgi çekici hüküm, ormana karşı işlenen suçların genel ve özel af konusu yapılamayacağıdır. Toplumla karşı işlenen adli suçlar ile çeşitli mali suçların, düzenli olarak affa uğradığı bir sistemde, ormanların toplumdan ve ormanlardaki ağaçların da toplumdaki bireylerden daha üstün tutulduğu görülmektedir. 1982 Anayasası, T.C. Devleti' nin siyasi sınırları içindeki ağaçların özgürce ormanlaşabilmesini ve bu özgürlüğe karşı işlenecek her türlü suçun affedilmeksizin en ağır şekilde cezalandırılmasını; T.C. vatandaşlarının özgürlüğünden ve T.C. vatandaşlarına karşı işlenecek suçlardan daha somut bir şekilde ele aldığı ve garanti ettiği aşıkardır. Bireyin ırzının, namusunun, malının ve canının, bir ağacın korunduğu kadar korunmaması, bireysel özgürlüklere verilen değer en güzel ifadesidir.

Yine aynı madde hükmü ile ormanı ortadan kaldıracak her türlü eylem anayasal olarak yasaklanmıştır. 1990' ların başında, Tunceli ili başta olmak üzere, güvenlik nedeniyle bazı orman arazilerinin tahribata uğradığı ve meyvelik alanların zarar gördüğü herkesçe bilinmektedir. Devletin bir biriminin, hangi gerekçe ile olursa olsun orman alanını yok etmesi, 1982 Anayasası' na göre de mümkün değildir. Çünkü, ormanı ortadan kaldırmaya yönelik olarak "kamu yararı" gibi istisnai bir hüküm getirilmemiştir. O halde, bazı özel durumlarda ormanı koruyabilmek için Anayasa bile yetmemektedir. Hatta devlete karşı ormanı kim ya da ne koruyacaktır?

1982 Anayasası ile getirilen bu madde aslında bir kanun hükmü olabilecek niteliktedir. Bazı değerleri anayasa ile tek tek koruma altına almak, daha önce de belirtildiği üzere, yazılı bir belge hükmü olmaktan öteye geçmemektedir. 1961 Anayasası ile getirilen ve 1982 Anayasası' nın 170. maddesinde de yer alan "Orman Köylüsünün Korunması" başlıklı madde hükmü, yine Anayasamızın ayırimcılığa elverişli kısımlarından biridir. Bireylere, Anayasaya dayalı olarak kendileri için bir şey isteme hakkı veren bu tür hükümler, toplumsal katmanlarda ayırimcılığa gerekçe olabilmektedir. Devletin sosyal ve ekonomik görevinin, tüm toplumdaki bireylerin refah seviyesini sağlayacak özgür bir piyasa modelini garanti etmek olduğu unutulmamalıdır.

1982 Anayasası' nın 170. maddesine göre:

"Ormanlar içinde veya bitişiğindeki köyler halkının kalkındırılması, ormanların ve bütünlüğünün korunması bakımından, ormanın gözetilmesi ve işletilmesinde Devletle bu halkın işbirliğini sağlayıcı tedbirlerle, 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tamamen kaybetmiş yerlerin değerlendirilmesi; bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında yarar görülmeyen yerlerin tespiti ve orman sınırları dışına çıkartılması; orman içindeki köyler halkının kısmen veya tamamen bu yerlere yerleştirilmesi için Devlet eliyle anılan yerlerin ihya edilerek bu halkın yararlanmasına tahsisi kanunla düzenlenir.

Devlet, bu halkın işletme araç ve gereçleriyle diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırıcı tedbirleri alır.

<sup>20</sup> Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. R.H. COASE, *The Firm, The Market and The Law*, Chicago U.P., Chicago, 1988, ss. 95-186.

Orman içinden nakledilen köyler halkına ait araziler Devlet ormanı olarak derhal ağaçlandırılır.”

1961 Anayasası ile anayasal boyuta taşınan kooperatifçilik de 1982 Anayasası’ nda yer almıştır. Devletin ekonominin pek çok ayrıntısına ilişkin hususu anayasada düzenlemiş olması, anayasanın gereksiz yere sürekli uzamasına yol açmaktadır. Anayasamızın 171. maddesine göre:

“Devlet, milli ekonominin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin artırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır.”

Gelişmiş ülkelerin pek çoğunda tüketicinin korunması öncelikli hedeflerden biridir. Anayasamız pek çok maddesinde üreticileri ayrı ayrı korumayı esas alan hükümlere yer vermiş iken, tüketicilere sıra 172. maddede gelmiştir. Buna göre:

“Devlet, tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı tedbirler alır, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini teşvik eder.”

Tüketicilerin kime karşı korunacağı ve hangi politikalarla korunacağı düşünüldüğünde, siyasi otoritelerce izlenen pek çok politikanın aslında tüketicilerin aleyhine işlediği anlaşılabilir. Taban fiyat uygulamaları, ithal ikameci politikalar, destekleme alımları, ithalata getirilen sınırlamalar gibi pek çok uygulama, sonuçları itibarıyla tüketicilerin aleyhine işlemektedir.

Korunması en sona bırakılan toplumsal sınıf esnaf ve sanatkârlardır. 1982 Anayasası’ nın 173. maddesine göre:

“Devlet, esnaf ve sanatkârı koruyucu ve destekleyici tedbirleri alır.”

## **b) Devletin Mali Görev ve Yetkileri**

23 Nisan 1920 tarihinde açılan Türkiye Büyük Millet Meclisi’ nin ilk kabul etmiş olduğu kanun, “-1- Sayılı Ağnam Resminin 4 Kat Artırılması Hakkında Kanun” dur. Meclisimizin ilk çıkardığı kanunun bir vergi kanunu olması, maliyenin devlet yönetimi açısından ne kadar önemli olduğunun bariz bir göstergesidir. Özellikle vergi kanunları açısından düşünüldüğünde, 1983 yılından günümüze kadar geçen süre zarfında, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ nde görüşülüp kabul edilen vergi kanunu sayısı yirmiden fazladır. Yani, hemen hemen her yıl muhakkak bir vergi kanunu Türkiye Büyük Millet Meclisi’ nde görüşülmektedir.

Devletin mali alandaki görev ve yetkilerini düzenleyen ilk madde 73. maddedir. Bundan önceki bölümde üzerinde değerlendirmeler yapılan bu maddenin, devletin görevlerine ilişkin olarak oldukça geniş kapsamlı hükümleri bulunmaktadır. 1982 Anayasası’ nın 73. maddesine göre:

“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 yapmak yetkisi Bakanlar Kurulu’ na verilebilir.”

Anayasamız “herkes” demek suretiyle, T.C. vatandaşlarının, ister yurtiçinde olsun ister yurtdışında tümünü ve T.C.’ nin siyasi sınırları içinde yaşamakta olan yabancı uyrukluları vergi yükümlüsü olarak tanımlamıştır. Vergi ödemenin karşılığını ise kamu giderleri şeklinde belirlemiştir. Kamu giderleri ise kamu hizmetlerinin karşılığı olduğuna göre, vergiler kamu hizmetlerinin bir karşılığı olarak alınmaktadır. Her ne kadar 1982 Anayasası “Herkes, ....., vergi ödemekle yükümlüdür” demekte ise de, kamu hizmetlerinin finansmanına katılarak vergi ödeyenlerin sayısı oldukça düşük seviyelerde kalmıştır.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımının ise maliye politikasının sosyal amacı olarak tanımlanması, siyasi iktidarların tamamını, vergi yükünü adaletli ve dengeli dağıtma ön koşulu ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bir ülkede izlenecek maliye politikası siyasi iktidarın en temel görevidir. Ona göre bütçesini hazırlar, sunulacak kamu hizmetleri demetini ortaya koyar ve uygular. Ancak, maliye politikasının yanlış uygulanması sonucunda vergi

yükünün dağılımında bir adaletsizlik ve dengesizlik olursa ne olacaktır? 1982 Anayasası bu soruya cevap vermekten kaçınmıştır. Aslında böyle bir sorunun cevaplanmasına da, en azından anayasalarda, gerek bulunmamaktadır. Hatta, maliye politikasının sosyal amacının anayasalarda tanımlanmasının dahi herhangi bir hüküm ifade etmeyeceği ortadadır. Ama en azından, bir ağaca verilen zararın anayasal karşılığı ortaya koyuluyorsa, bireylerin ekonomik refahını azaltan her türlü maliye politikasının da bir karşılığının olması gerekiyormuş gibi bir izlenim ortaya çıkmaktadır. Yani, anayasa yapmak herkese bırakılamayacak kadar ciddi ve önemli bir iştir.

Anayasamızın 161. maddesi ile 164. maddesi arasındaki maddeler bütçeleme sürecine ilişkindir. Bütçe ilkeleri ile birlikte değerlendirildiğinde, pek çok bilimsel ilkenin göz ardı edildiği görülmektedir. “Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanması” başlıklı 161. maddeye göre:

“Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

Mali yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı 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 hiç bir hüküm konulamaz.”

“Bütçenin Görüşülmesi” başlıklı 162. maddeye göre:

“Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ ne sunar.

Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonu’ nda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar gurubuna veya guruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasi parti guruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.

Bütçe Komisyonu’ nun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ nde görüşülür ve mali yıl başına kadar karara bağlanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurul’ da, bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurul’ da görüşülmesi sırasında, gider artırıcı ve gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.”

“Bütçelerde Değişiklik Yapılabilme Esasları” başlıklı 163. maddeye göre:

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

“Kesinhesap” başlıklı 164. maddeye göre:

“Kesinhesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra Bakanlar Kurulu’ nca Türkiye Büyük Millet Meclisi’ ne sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanunu tasarisinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’ ne sunar.

Kesinhesap kanunu tasarisı, yeni yıl bütçe kanunu tasarisıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarisıyla kesinhesap kanunu tasarisını Genel Kurul’ a birlikte sunar, Genel Kurul, kesinhesap kanunu tasarisını, yeni yıl bütçe kanunu tasarisıyla beraber görüşerek karara bağlar.

Kesinhesap kanunu tasarisı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisi’ ne verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay’ ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.”

Bütçeleme süreci ve kesinhesap kanunları Anayasamızda gerektiği gibi detaylandırılmakla birlikte, uygulamada ağırlık daha çok bütçe yasa tasarıları üzerinedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri bütçe yasa tasarılarını, tasarı üzerinde ilgili ya da ilgisiz pek çok konuyu tartışarak karara bağlamaktadırlar. Kesin hesap kanun tasarıları ise gereken ilgiyi görememektedir. Bütçe teklifi reddedilen hükümetler olmakla birlikte, geçmiş hesap dönemi reddedilen hiçbir hükümet bulunmamaktadır. Adeta, bir kez bütçeye onay verildi mi, siyasi iktidar bunu kusursuzca yerine getiriyormuş gibi bir izlenim meydana getirilmektedir. Anayasamızın, bütçeleme sürecini bir bütün olarak ele alan ve uygulama sonuçlarını da içeren bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Bütçeleri onaylanan siyasi iktidarların, bütçelerin kapatılma aşamasına kadar parlamento denetimini hissetmelerini sağlayacak bir mekanizma oluşturulmalıdır.

Devletin bir diğer mali görevi de kamu iktisadi teşebbüslerinin anayasal olarak denetime tâbi tutulması ile ilgilidir. 1982 Anayasası' nın "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi" başlıklı 165. maddesine göre:

"Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisinin' ce denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir."

### III. TÜRKİYE' DE EKONOMİK ANAYASA TARTIŞMALARI

Buraya kadar yapılan açıklamalar, anayasalarımızda yer alan ekonomik ve mali hükümlerin Türkiye uygulamasına yönelik değerlendirmelerden oluşmaktadır. Literatürde ekonomik anayasa mantığına uygun bir anayasa modelinin nasıl olması gerektiği hususuna ilişkin pek çok öneri mevcuttur. Ülkemizde de bu öneriler çeşitli çevreler tarafından desteklenmekte, bazı çevreler tarafından da eleştirilmektedir.

Türkiye' de 1990' dan bu yana geliştirilen ekonomik anayasa modelleri, daha çok ekonomi-maliye alanında uzmanlaşmış akademisyenler tarafından hazırlanmıştır. Bu önerilere en çok karşı çıkanlar ise hukuk alanında çalışan akademisyenler olmuştur. Ekonomi-maliye alanında çalışanların bilim felsefesine ve ütopyalara yatkın olmaları ve kuramsal çerçevede konuları değerlendirebilmeleri; buna karşın hukukçuların uygulamaya vakıf olmaları ve konuyu daha çok uygulanabilirlik açısından ele almaları, ve bu doğrultuda her iki taraf arasında yaşanan tartışmalar daha tutarlı bir ekonomik anayasa idealine doğru yaklaşılmasına yardımcı olmaktadır.

#### A. Türkiye İçin Önerilen Ekonomik Anayasa Modelleri

1982 Anayasası' nın tamamının ya da bir kısım maddelerinin değiştirilmesine yönelik çeşitli öneriler, Anayasa' nın referandum sonucu kabul edildiği günden bu yana sürekli yapılmaktadır. Ancak, ekonomik anayasa mantığına uygun öneriler Prof. Dr. Vural Fuat Savaş, Prof. Dr. Güneri Akalın ve Prof. Dr. Coşkun Can Aktan başta olmak üzere çeşitli akademisyenler tarafından ele alınmıştır. Bu arada, T.İ.S.K., T.O.B.B. gibi mesleki örgütler ile Arı Hareketi gibi sivil toplum örgütleri de ekonomik anayasa konusunda destekleyici çalışmalar yapmışlardır.

#### 1. Prof. Dr. Vural Fuat Savaş' ın "Ekonomik Anayasa" Önerisi

Anayasa Mahkemesi üyeliğinde bulunmuş ve Amerika Birleşik Devletleri' nde bu alanda çalışmalar yapmış olan Prof. Dr. Vural Fuat Savaş' ın "Anayasal İktisat"<sup>21</sup> başlıklı çalışmasında 1982 Anayasası' na alternatif bir "Ekonomik Anayasa" hazırlanmıştır.

Bu anayasa şu şekildedir:

#### "Başlangıç

Türk Ulusu, yaşamının her alanında insanı özgür kılmanın gereğine inanmış olarak;

Siyasette, ekonomide, bilimde, sanatta ve inançta devlet müdahalesini en aza indirmeye karar vererek;

Çağdaş dünyanın bağımsız, onurlu ve gelişmiş bir üyesi olma idealine bağlı kalarak;

Demokratik, liberal, laik ve insan özgürlüğünden ödün vermeyen bir hukuk devleti olarak varlığını sonsuza dek sürdüreceğine inanarak,

<sup>21</sup> Vural Fuat SAVAŞ, *Anayasal İktisat, Genişletilmiş 3. Baskı, İstanbul 1997, ss. 203–218.*

Bu anayasayı hazırlamış ve titizlikle uygulanması ile korunmasını kişisel özgürlüğüne ve ulusal bağımsızlığına yürekten bağlı evlatlarının dikkat ve duyarlılığına emanet etmiştir.

### **Ekonomik Haklar**

Türkiye Büyük Millet Meclisi; kişi, sınıf, meslek ve bölge ayırımı yapmaksızın herkesin yararlanabileceği bir ekonomik hakkı yasa ile düzenler.

Ekonomik hak içeren yasa, söz konusu hakkın hangi tür kaynaklarla karşılanacağını açıklıkla belirler. Öngörülen kaynaklar mevcut vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerde bir artış öngörüyor veya yeni bir mali yükümlülük getiriyorsa, ekonomik hak yasası ile birlikte vatandaşın mali yükümlülüğünü artıran yasa da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce birlikte görüşülüp karara bağlanır.

### **Vergi Ödevi**

Herkes devlet giderlerini karşılamak üzere vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler gelir, harcama ve servet üzerine kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergiler sabit oranlıdır. Ancak sosyal ve ekonomik amaçlarla gelir, harcama ve servet çeşitleri birbirinden ayrılabilir ve her çeşide ayrı bir oran uygulanabilir.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerden elde edilecek gelirlerin tümü ait oldukları yıl genel bütçesinde yer alır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler, devlet bütçesinde ortaya çıkacak zorunlu hallerde Bakanlar Kurulu tarafından en çok %3 oranında artırılabilir.

### **Bütçe**

Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki bütün kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Yıllık bütçede yer alan harcamalar toplamı gerçek devlet gelirlerinden fazla olamaz.

Bu amacı gerçekleştirebilmek için Türkiye Büyük Millet Meclisi önce “gelir bütçesi”, daha sonra da “gider bütçesi”ni görüşüp karara bağlar.

Bakanlar Kurulu; “bütçe denkliliği”nin sağlanması için, zorunlu hallerde, gelir bütçesinin %10’ unu aşmayacak bir oranda Türkiye Büyük Millet Meclisi’nden borçlanma yetkisi isteyebilir. Bu yetki talebi bütçe görüşmeleri sırasında olabileceği gibi yıl içinde herhangi bir zamanda da olur. Bu yetki yasa ile verilir.

Devlet harcamalarının tümü yıllık bütçede gösterilmek zorundadır. Yıllık bütçede gelecek yıllara ait gelir ve harcamalar ile ilgili hiçbir düzenleme yapılamaz.

### **Para Basma Yetkisi**

Para basılmasına karar verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne aittir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, para basma yetkisini, T.C. Merkez Bankası A.Ş.’ne belli süreler için tanınacak para basma imtiyazı ile kullanır.

Yıllık emisyon artış oranı açıklanan resmi milli gelir reel artış hızı göz önünde bulundurularak T.C. Merkez Bankası A.Ş. başkanlığınca yapılacak teklif dikkate alınarak yasa ile belirlenir.

### **Özelleştirme**

Kamu İktisadi Teşebbüslerine ait devlet hisselerinin tamamı veya bir kısmı yerli veya yabancı özel kişi veya kurumlara satılabilir, devlet borçları karşılığı devredilebilir.

Hisse senetlerinin satış veya devrinde izlenecek genel ilkeler yasa ile belirlenir.

### **Endeksleme**

Sabit rakamlarla ifade edilen bütün sözleşmeler, maaş ve ücretler, vergi ve benzeri yükümlülükler ile yasalarda yer alan teminat, ceza vb. miktarlar bir önceki dönem enflasyon oranında artırılır.

## Ekonomik Konsey

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından ele alınacak ekonomik içerikli yasa tasarısı ile tekliflerinin ve hükümetin istemesi halinde hükümetçe hazırlanacak kararnamelerin önceden incelenmesi ve istişari nitelikli görüş alınması amacıyla bir Ekonomik Konsey kurulur.

Ekonomik Konsey; üniversite, işçi ve işveren sendikaları üst yönetimi, odalar ve borsalar ile demokratik ilkelere göre kurulup çalışan özel sektör meslek kuruluşlarından oluşur.

Konsey' in kuruluş ve çalışma esasları yasa ile belirlenir.”

Savaş ayrıca, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin sıkıyönetim ve olağanüstü hal dışında hiçbir şekilde kullanılmaması gerektiğini ifade etmiştir. 48. maddenin ikinci fıkrası<sup>22</sup> ile 167. maddenin ikinci fıkrasının<sup>23</sup> anayasadan çıkarılmasını savunan Savaş, belli kesimlere ayrıcalık tanıyan 45. madde<sup>24</sup>, 49. madde<sup>25</sup>, 170. madde<sup>26</sup>, 173. madde<sup>27</sup> ve 175. maddelerin<sup>28</sup> de anayasadan kaldırılması gerektiğini söylemiştir.

Yerel yönetimlerin daha özerk bir yapıya kavuşturulması için ön çalışmaların gerekliliğine işaret eden düşünür, Anayasa Mahkemesi' ne başvuru hakkının sendikaları, üniversiteleri, resmi ve özel meslek kuruluşlarını, yerel yönetimleri ve bireyleri kapsayacak şekilde genişletilmesi gerektiğini savunmuştur. Ayrıca çevrenin korunmasına yönelik bir takım düzenlemelerin de yapılabileceğine değinmiştir.

<sup>22</sup> “Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürütmesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır.”

<sup>23</sup> “Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir.”

<sup>24</sup> “C. Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması

MADDE 45. – Devlet, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır.

Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır.”

<sup>25</sup> “A. Çalışma hakkı ve ödevi

MADDE 49. – Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir.

Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.”

<sup>26</sup> “B. Orman köylüsünün korunması

MADDE 170. – Ormanlar içinde veya bitişiğindeki köyler halkının kalkındırılması, ormanların ve bütünlüğünün korunması bakımlarından, ormanın gözetilmesi ve işletilmesinde Devletle bu halkın işbirliğini sağlayıcı tedbirlerle, 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tamamen kaybetmiş yerlerin değerlendirilmesi; bilim ve fen bakımından orman olarak muhafazasında yarar görülmeyen yerlerin tespiti ve orman sınırları dışına çıkartılması; orman içindeki köyler halkının kısmen veya tamamen bu yerlere yerleştirilmesi için Devlet eliyle anılan yerlerin ihya edilerek bu halkın yararlanmasına tahsisi kanunla düzenlenir. Devlet, bu halkın işletme araç ve gereçleriyle diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırıcı tedbirleri alır.

Orman içinden nakledilen köyler halkına ait araziler, Devlet ormanı olarak derhal ağaçlandırılır.”

<sup>27</sup> “B. Esnaf ve sanatkarların korunması

MADDE 173. – Devlet, esnaf ve sanatkarı koruyucu ve destekleyici tedbirleri alır.”

<sup>28</sup> “I. Anayasanın değiştirilmesi, seçimlere ve halkoylamasına katılma

MADDE 175. – Anayasanın değiştirilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür. Değiştirme teklifinin kabulü Meclisin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür.

Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, bu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tâbidir.

Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir.

Meclisçe üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazetede yayımlanır.

Doğrudan veya Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya gerekli görülen maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir. Halkoylamasına sunulmayan Anayasa değişikliğine ilişkin Kanun veya ilgili maddeler Resmî Gazetede yayımlanır.

Halkoyuna sunulan Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların yürürlüğe girmesi için, halkoylamasında kullanılan geçerli oyların yarısından çoğunun kabul oyu olması gerekir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu Kanunun halkoylamasına sunulması halinde, Anayasanın değiştirilen hükümlerinden, hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar.

Halkoylamasına, milletekili genel ve ara seçimlerine ve mahallî genel seçimlere iştiraki temin için, kanunla para cezası dâhil gerekli her türlü tedbir alınır.”

## 2. Prof. Dr. Vural Fuat Savaş' ın “Ekonomik Anayasa” Önerisinin Değerlendirilmesi

Ekonomik anayasa alanında uzun yıllardan beri çalışmakta olan Savaş' ın, madde metinleri halinde hazırladığı öneri, tartışılarak ve üzerinde çalışılarak bu şeklini almıştır. Savaş, anayasaların ideolojiz olamayacağına işaret ederek her anayasanın, öngördüğü kurumlar ve bu kurumlar için belirlediği görev, sorumluluk ve yetki alanları ile belli bir ideolojiyi şekillendirdiğini iddia etmiştir. Bu görüşe katılmamak mümkün değildir. Gerçekten bireysel özgürlüklerin her türlü tehlikeden korunarak garanti edildiği bir anayasanın ideolojisi de “özgürlük” olacaktır.

Savaş' ın, başlangıç hükümleri olarak kaleme aldığı cümleler oldukça uzundur. Devlet müdahalesine karşı hazırlanmış bir anayasa görünümü veren ikinci cümle ile üçüncü ve dördüncü cümleler bir araya getirilerek, hepsi tek bir cümle halinde toplanabilir. Ancak, “liberal” ve “laik” sözcüklerinin yerine “tarafsız” denilerek, devletin sadece ekonomik veya dini olarak değil her alanda objektif kriterlere dayandırılması sağlanabilir. Mevcut Anayasamız “Laik” devleti işaret ederken, hemen hemen her yıl genel bütçeden en fazla ödeneği alan kurumlar arasında bulunan ve anayasal bir kurum olma özelliği taşıyan Diyanet İşleri Başkanlığı, bazı kavramları anayasaya yazmanın aslında pek de bağlayıcı olmadığını en bariz örneğidir.

Ekonomik hakların düzenlenmesi ile ilgili maddede yer alan “herkesin yararlanabileceği bir ekonomik hak” ile ifade edilmek istenen hususun Türkiye Büyük Millet Meclisi' nin yetkisine bırakılmış olması pek akılcı görünmemektedir. %51 salt çoğunluğa dayanan yasama ve yürütme gücü, uygulamada birbiri ile örtüşmektedir. Dolayısıyla hükümet, yasama organı yerine geçebilmekte ve istediği konularda istediği düzenlemeleri yapabilmektedir. Savaş, %51 salt çoğunluğun vergileme ile ilgili konularda yeterli olamayacağını kitabının bir kaç yerinde ifade etmektedir. Kaliteli oy çokluğu olarak ifade edilen beşte dört, dörtte üç gibi bir çoğunlukla yapılacak düzenlemelerde ise meclislerin sıkıntı yaşayacağı bir gerçektir. Ancak, %51 oranının geçerli olduğu bir parlamentoda ekonomik hakların düzenlenmesi ve bunlarla ilgili gelir kaynaklarının belirlenmesi, yeni bir takım müdahale araçlarının geliştirilmesine neden olabilecektir.

Savaş, vergileme ile ilgili maddede, vergileri kamu giderlerinin karşılığı olarak ele almıştır. Kamu harcamaları içinde iç ve dış borç geri ödemeleri ile bunların faizleri de yer almaktadır. Bu tür harcamaların ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri herkesçe bilinmektedir. Vergilerin, kamu hizmetlerinin genel karşılığı olduğu anlayışı doğrudan anayasal bir ilke haline getirilmedikçe, borçlanma ağırlıklı politikalar önlenemeyecektir.

Vergi ödevi ile ilgili olarak önerilen madde metninin dördüncü cümlesi daha çok bütçe tekniğine ilişkindir. Bütçe hesaplarının kapatılmasında “jestiyon” usulü<sup>29</sup> ile “egzersiz” usulü<sup>30</sup> arasındaki tercihi gösteren bu hüküm bütçe ile ilgili kısma aktarılabilir. Egzersiz usulünü öneren bu madde metni, bütçe hesaplarının kapatılabilmesi açısından gelecek yıllarda sorun meydana getirebilir. Her ne kadar uygulamacılar, öngörülen bütçe gelir ve giderlerinin ait oldukları yıl içinde daha etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesine çaba sarf edeceklerse de, elde olmayan nedenlere bağlı olarak gerçekleştirilemeyen gelir ve giderler nedeniyle bütçe hesaplarında karışıklıkların çıkması muhtemeldir.

Bunun yerine daha küçük hacimli bir devlet yapısı zaten önerilmektedir. Böyle bir devlet yapısında gelir ve giderler daha küçük çapta olacağı için bütçe hesaplarının kapatılabilmesi de büyük bir sorun oluşturmayacaktır.

Son cümle ise, %3 oranının toplam vergi, resim ve harç gelirlerine mi yoksa bunların tarifesine mi uygulanacağı bakımından, anlamca üstü kapalı bir ifade taşımaktadır. Ancak, madde metni öncesinde Savaş tarafından yapılan açıklamada tarifeye uygulanacağına dair bir anlatım mevcuttur. Bakanlar Kurulu' na bu şekilde bir yetki devri, oran ne kadar sabit olursa olsun, vergi konularına göre farklı bir rejim benimsenmesi halinde kötü niyetle kullanılabilir. Örneğin %10 olan bir gelir vergisi tarifesinde, ticari ya da zirai kazançlar için %13' e,

<sup>29</sup> Bütçe hesaplarının kapatılmasında, önceki yıllara ait bile olsa bütçe işlemlerinin gerçekleştiği yılda gider ya da gelir kaydının yapılması tekniğidir.

<sup>30</sup> Bütçe hesaplarının kapatılmasında, ilgili yıllara ait gelir ya da giderlerin hangi yılda gerçekleşirse gerçekleşsin ait oldukları yılın hesaplarında gösterilmesi tekniğidir.



menkul sermaye iratları için %7' e çekilirse, rantiyeye kesime reel sektöre oranla yarı yarıya bir vergi avantajı sağlanmış olabilecektir.

Özelleştirme ile ilgili olarak hazırlanan maddede, “satılabilir” deyimini yeterli olup “devlet borçları karşılığı” deyimini fazladır. Bu madde kısaltılabilir. Ayrıca, devletin borçlu olmadığı dönemlerde özelleştirme uygulamalarına gerek yokmuş gibi bir anlam çıkabilmektedir.

Endeksleme konusunda getirilen hüküm, endekse esas enflasyon oranını yine bir kamu kurumunun belirliyor olması nedeniyle, sağlıklı bir şekilde uygulanamayacaktır. Devlet İstatistik Enstitüsü, siyasi otoriteye bağlı olduğu için, yıllık enflasyon oranlarının belirlenmesinde bilimsel ölçütler yerine, takdiri müdahaleler sonucu kendisine empoze edilen siyasi ölçütleri dikkate alabilecektir.

### 3. Prof. Dr. Güneri Akalın' ın “Ekonomik Anayasa” Önerisi

Prof. Dr. Güneri Akalın, 1982 Anayasası' nın ekonomik, mali ve sosyal hükümlerinin değiştirilmesine yönelik önerilerini çeşitli makale ve tebliğlerinde dile getirmiştir. Bu öneriler zaman zaman somut madde metinleri olmakla birlikte, çoğu zaman hazırlanacak madde metinlerine ışık tutacak felsefi alt yapıyı belirlemeye yöneliktir.

Düşünür, mali bir yükümlülük olan vergi ve askerliğin bir arada ve bütçe ile ilgili kısımda toplanmasını önermiştir. Vergi mükelleflerinin mali haklarının anayasalarda tanınması hususunu ortaya koymuştur. Bütçelerin denk olmasının anayasal güvence altına alınması gerektiğine işaret etmiştir. Ayrıca, tek bütçe uygulamasının zorunluluğuna dikkat çekmiş ve bütçe dışından yapılan harcamaların olumsuz etkilerinin önlenmesinin şart olduğunu belirtmiştir. Buna bağlı olarak kayıt dışı devlet uygulamalarına son verilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Merkez Bankasının özerkliğinin yine anayasal düzeyde sağlanmasının önemi üzerinde durmuştur. Tasarrufların devlet tarafından himaye edilmesi gerektiğini öne sürmüştür. Anayasamızın vergilemede “ödeme gücü”nü esas alan yaklaşımını da eleştiren Akalın, bunun yerine “yarar” ilkesinin benimsenmesi gerektiğine işaret etmiştir. Uluslararası antlaşmalardan doğan yükümlülüklerimiz göz ardı edilmeden uluslararası toplumun uyguladığı mali ilkelerin bir an önce ülkemizde de uygulanmasını istemiştir<sup>31</sup>.

Akalın tarafından önerilen ekonomik anayasanın en önemli yönü, ekonomi genelindeki devletçi yapının piyasa lehine genişletilmesi için kamu ekonomisinin ekonomi içindeki üst sınırının %25 olarak sınırlanmasına yöneliktir. Şüphesiz bu sınırlama, bugüne kadar yapılan çeşitli ekonomik anayasa önerileri içindeki en radikal yaklaşımlardan biridir. Ancak, bu küçük hacimli devletin asıl işlevlerine dönmesi için tekrar güçlü kılınması gerekecektir. Düşünür'e göre devletin işlevleri; adalet, savunma, iç güvenlik, dış temsil, genel idare, halk sağlığı, zorunlu eğitim, alt yapı yatırımları ve yoksullar için güvenlik ağından ibarettir.

Akalın, Anayasamızın “Devletleştirme” başlığını taşıyan ilgili maddesine “amacına uygun olarak, fırsat eşitliğinin bozulması halinde, sadece sosyal hizmetlerle ilgili olarak uygulanır” şeklinde sınırlayıcı bir ifadenin eklenmesini uygun görmüştür.

Düşünür'e göre, mülkiyet sisteminde özel mülkiyetin dokunulmazlığı, bunun devletçe korunması ve kamu yararı gerekçesi ile sınırlandırılmaması esas alınmalıdır. Sözleşme özgürlüğü yanında devletin, sözleşmelerinin yerine getirilmesinden de sorumlu olduğu hükme bağlanmalıdır. Ayrıca, yargının sözleşmeleri yeniden yorumlayarak sözleşme özgürlüğüne müdahale etmesi önlenmelidir. Teşebbüs hürriyetinin mutlak varlığı ve önceden izne bağlanmaması, ancak suç oluşturursa takibi kabul edilmelidir<sup>32</sup>.

Kamu borçlanmasına bir tavan getirilmesini savunan Akalın, bu oranı gayri safi milli hâsılanın %60' ı olarak öngörmüştür. Yıllık para arzı artışının da gayri safi milli hâsılanın yıllık büyüme hızına endekslenmesi gerektiğini söyleyen Akalın, bunun için Merkez Bankası' nın özerkliğinin önemine dikkat çekmiştir. Konsolide bütçe açıklarının ise gayri safi milli hâsılanın %3' ünü aşmayacak şekilde mali sisteme anayasal bir sınırlama getirilmesini önermiştir. Mali konulardaki kararlarda ise oyçokluğu oranını 2/3 olarak öngörmüştür.

<sup>31</sup> Daha geniş bilgi için bkz. AKALIN, a.g.t., ss. 76–78.

<sup>32</sup> Daha geniş bilgi için bkz. Güneri AKALIN, “Anayasal İktisat ve Türkiye İçin Ekonomik Anayasa Önerisinin Değerlendirilmesi”, *Vergi Dünyası*, S. 185, Ocak 1997, s. 25.

#### 4. Prof. Dr. Coşkun Can Aktan' ın “Ekonomik Anayasa” Önerisi

Prof. Dr. Coşkun Can Aktan, ekonomik anayasa konusundaki görüşlerini bu alandaki uluslararası çalışmalara dayandırmakta ve Savaş ile Akalın' ın bu konudaki temel felsefesine katılmaktadır. Aktan' ın kamu tercihi ve ekonomik anayasa konusundaki geniş literatürü içinde, anayasal mali hükümlere sıkça rastlanmaktadır.

Aktan, yasallık ile meşruiyet ayırımına girerek vergileme açısından bunun nasıl işlediğini ortaya koymuştur. Ona göre vergileme, egemenlik hakkı ve kudretini ulus adına elinde bulunduran devletin “yasal” bir yetkisi olabilir, ancak her zaman “meşru” bir yetkisi değildir. Vatandaşların rızası olmadan ve keyfi olarak konulan vergiler “yasal” olabilir. Ancak bu yetkiler meşru olmayabilir. “Yasallık” ile “Meşruiyet” aynı şey değildir<sup>33</sup>. Kanun koyma tekeli elinde bulunduran her parlamento, doğal olarak vergi koyma yetkisine de sahip olabilir. Vergilerin yasalarla konulması, parlamentoların vergileme yetkilerini kötüye kullanmalarını engelleyemez.

Aktan, 1982 Anayasası' nın 73. maddesinin tamamen yürürlükten kaldırılarak yerine vergileme yetkisi ve sınırları konusunda yeni bir madde oluşturulmasını istemektedir. Bu madde içerisinde vergilerin ne üzerinden alınacağı belirlenmelidir. Yani, verginin konusu belirlenmeli ve bunun dışında herhangi bir ad altında vergi konulamayacağı güvence altına alınmalıdır. Vergilemede basitlik ilkesini gerçekleştirmek büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle vergilerin sadece gelir, harcama ve servet üzerinden alınmasının doğru olduğuna inanmaktadır. Halen yürürlükte bulunan tüm vergilerin kaldırılmasını ve bunların yerine üç tür verginin konulmasını önermiştir: Gerçek ve tüzel kişilerin gelirlerini vergilemeyi amaçlayan Gelir Vergisi, harcamalar üzerinden alınacak Katma Değer Vergisi ve servet üzerinden alınacak bir Genel Servet Vergisi<sup>34</sup>.

Vergi oranlarının anayasada tek oranlı olarak belirlenmesinin çok büyük önem taşıdığına inanan düşünür; gelir ve katma değer vergisinin %20' yi aşmayacak bir oranda belirlenmesi (%17 ya da %18 de olabilir), servet vergisinin ise tüm servet değerleri üzerinden %1 olarak tahsil edilmesini önermiştir.

Aktan' ın para arzının artırılmasına ilişkin olarak önerdiği bir madde metni şu şekildedir:

“Para basma hakkı ve yetkisi millet meclisi adına T.C. Merkez Bankası A.Ş. tarafından kullanılır. T.C. Merkez Bankası Yönetim Kurulu para basma yetkisini bu maddede belirtilen sınırlar içerisinde kullanır.

Para arzındaki yıllık büyüme oranı %5' ten fazla olamaz. Bu oranın üzerinde bir emisyon artışı %10' u aşmamak kaydıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi' nin üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararıyla yapılabilir.

Savaş ve olağanüstü halin söz konusu olduğu durumlarda yıllık emisyon artışı Türkiye Büyük Millet Meclisi' nin salt çoğunluğunun kararına bağlıdır.”<sup>35</sup>

Aynı çalışmada denk bütçe ile ilgili olarak önerilen madde metni ise şu şekildedir:

“Yerel yönetimler ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki tüm devlet gelirleri ve harcamaları Devlet Bütçesi olarak adlandırılan tek bir bütçe içerisinde yer alır. Önceden belli gelirlerin belli giderlere mahsubu yapılamaz. Devlet bütçesi iki yıllık olarak hazırlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi önce gelir bütçesini, daha sonra ise gider bütçesini görüşüp karara bağlar. Bütçenin hazırlanmasında toplam harcamalar ile toplam gelirlerin birbirine denkliği esastır. Ancak hükümetin teklifi ve Türkiye Büyük Millet Meclisi' nin salt çoğunluğunun onayı ile herhangi bir mali yıl içerisinde toplam harcamalar o yılın toplam gelirlerinin %20' sinden fazla olarak karara bağlanabilir. Bununla birlikte, herhangi bir mali yıl içerisinde toplam harcamalarda artış talebinde bulunurken kamu kesimi finansman açıklarının reel gayri safi milli hâsılaya oranı esas alınır. Kamu kesimi finansman açıklarının reel gayri safi milli hâsılaya oranı hiçbir şekilde %5' i aşamaz.

<sup>33</sup> Coşkun Can AKTAN, “Vergileme Yetkisinin Sınırlandırılması ve Anayasal Vergi Düzeni”, *Vergi Sorunları*, S: 118, Temmuz 1998, s. 16.

<sup>34</sup> AKTAN, a.g.m., s. 18.

<sup>35</sup> Daha geniş bilgi için bkz. T.İ.S.K., *Ekonomik Anayasa*, Hazırlayan: Coşkun Can AKTAN, T.İ.S.K. İnceleme Yayınları: 19, Ankara, 1997.

Bu maddede öngörülen denk bütçe ilkesi savaş ve olağanüstü halin ilan edildiği dönemlerde uygulanmayabilir. Bu dönemde Türkiye Büyük Millet Meclisi' nin salt çoğunluğunun kararı ile harcamalar gelirleri aşabilir.

Herhangi bir mali yıl içerisinde 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' ın borçlanma ile ilgili olarak hazırladığı bir madde metni ise aşağıdaki gibidir:

“Kamu harcamaları ilke olarak vergi gelirleri ile karşılanır. Devlet ancak bu maddede öngörülen sınırlar çerçevesinde kamu harcamalarını borçlanma ile finanse edebilir.

İç borçlanma ancak hükümetin teklifi ve her mali yıl bütçesinin görüşülmesi sırasında Türkiye Büyük Millet Meclisi' nin salt çoğunluğunun kararı ile yapılabilir. İç borçların miktarı o yıl bütçesinde öngörülen toplam kamu harcamalarının %20' sinden fazla olamaz. Her hangi bir mali yıl içerisinde iç borçlanma talebinde bulunurken toplam iç borç stokunun reel gayri safi milli hâsılaya oranı esas alınır. İç borçların gayri safi milli hâsılaya oranı hiç bir şekilde %20' yi geçemez.

Dış borçlanma ancak hükümetin teklifi ve Türkiye Büyük Millet Meclisi' nin salt çoğunluğunun kararı ile yapılabilir. Ancak, toplam dış borç stokunun bir önceki yıl reel gayri safi milli hâsılaya oranı %40' ı aşamaz. Dış borçlanma ile sağlanan finansman, yatırım harcamalarının dışında kullanılamaz.

İç ve dış borçların toplamından oluşan toplam dış borç stokunun gayri safi milli hâsılaya oranı %60' ı geçemez.”<sup>36</sup>

Uluslararası antlaşmalar çerçevesinde belirlenen çeşitli kriterlere göre hazırlanmış bulunan bu öneri, pek çok Avrupa ülkesinin altına imza attığı Maastricht Kriterleri' ne de uygun görünmektedir. Aktan' ın vergileme ile ilgili olarak hazırladığı bir madde metni ise aşağıdaki gibidir:

“Herkes yararlandığı kamu hizmetlerinin bedelini karşılamak üzere vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, prensip olarak bir hizmetin bedelidir. Vergi ve benzeri yükümlülükler sadece gelir, servet ve harcama üzerinden kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi oranları tüm vergi türleri itibariyle sabit oranlı olarak tespit edilir.

Toplam kamu gelirleri yükü %30' dan fazla olamaz. Toplam kamu gelirleri yükü merkezi ve yerel yönetimlerin ve diğer kamu kuruluşlarının tarh ve tahsil ettiği vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin toplamının reel gayri safi milli hâsılaya oranlanmasıyla hesaplanır.”

Aktan' ın vergileme ile kamu hizmetleri arasında bağ kurması, ekonomik anayasa mantığına uygun düşerken; “yararlandığı” şeklindeki ifade hukuki açıdan sakıncalar taşımaktadır. Madde metni ilk bakışta, bireylerin önce hizmetlerden yararlanmasını ve daha sonra maliyetine katılmasını esas alıyormuş gibi anlaşılmaktadır. Bu tür yorumlara fırsat vermeden, vergiler ile kamu hizmetleri arasında bağ kuracak bir madde metni daha anlamlı olacaktır. Keza ekonomik anayasa anlayışına göre devlet, topladığı vergiler kadar harcama yapmak durumundadır.

Eleştirilebilecek bir diğer husus ise, bazı makro ekonomik göstergelerin anayasal ölçütler haline getiriliyor oluşudur. Unutulmaması gereken en önemli noktalardan biri, ülke ekonomisine ilişkin göstergelerin, yine siyasi iktidara bağlı bir takım kamu kurum ve kuruluşları tarafından hesap edilmekte olduğu ve belli dönemler itibariyle açıklandığıdır. Anayasaya bu tür ölçütler getirilmesi halinde söz konusu ekonomik verilerin ne kadar güvenilir olduğu tartışmaya açık bir hale gelebilecektir. Kaldı ki, günümüzde benzeri veriler hakkında çok ciddi tartışmalar yapılmakta ve devletin bazı hesaplarının kayıt dışı kaldığı, bizzat Türkiye Büyük Millet Meclisi adına devlet bütçesini denetleme hakkı ve yetkisini elinde bulunduran T.C. Sayıştay Başkanlığı tarafından da zaman zaman dile getirilmektedir<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Daha geniş bilgi için bkz. T.İ.S.K., a.g.r.

<sup>37</sup> Daha geniş bilgi için bkz. T.C. Sayıştay Başkanlığı, **2000 Yılı Mali Raporu**, <www.sayistay.gov.tr>, Ankara, Ekim 2000, 14.02.2003.

## B. Ekonomik Anayasa Yaklaşımına Yönelik Diğer Görüşler

Ekonomik anayasa yaklaşımına paralel bir takım görüş ve önerilerin yanı sıra, çeşitli nedenlerden ötürü, karşı görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşlerden önemli bulunan bir kaçını ele almakta yarar vardır. Nitekim bu görüşlerin bir kısmı, anayasa hukuku alanında çalışan bilim adamlarına aittir.

Prof. Dr. Ergun Özbudun ekonomik anayasa konusunda şu değerlendirmeleri yapmaktadır:

“Ekonomi politikalarının genel çerçevesinin katı anayasa kuralları ile belirlenmesi, siyasi partilere büyük ölçüde tek tip bir ekonomi politikası empoze eder. Günümüzün batı dünyasında siyasi partiler arasındaki en önemli görüş farklarının daha çok ekonomik politikalar alanında yoğunlaştığı düşünülürse, böyle bir anayasal kısıtlama partileri birbirine benzer ekonomik politikalar izlemeye zorlar; dolayısıyla partiler arası yarışmanın anlamı bir ölçüde ortadan kalkmış olur. Seçmenler, farklı parti programları arasında bir tercih yapma imkanından yoksun kalırlar. Bu durum siyasal partilerin belli ve ayırt edilebilir programlarla seçmen karşısına çıkmaları, seçmenin tercih ettiği partinin hükümet olarak tam yetki ve sorumlulukla bu programı bir seçim dönemi boyunca uygulaması, ertesi seçimlerde de bu uygulamanın başarı derecesine göre seçmenler tarafından ya ödüllendirilmesi veya cezalandırılması şeklinde özetlenebilecek olan “sorumlu parti hükümeti” (responsible party government) modelini de tahrip eder. Anayasal sınırlamalar yüzünden programını tam uygulayamayan bir iktidar partisi, kolayca ve haklı olarak bu başarısızlığın sorumluluğunu anayasaya yıkabilir. Bu nedenle seçimlerin, seçimler yoluyla partilerin sorumluluğunu gerçekleştirmeleri gerekir.”<sup>38</sup>

Siyasi otoritenin özgürce hareket edebilmesini savunan Özbudun’ un bir başka çalışmasında ise şöyle bir değerlendirme yer almaktadır:

“Osmanlı imparatorluğu, devlet yönetimi sistemi bakımından, mutlak bir monarşiydi. Padişahın yetkilerini sınırlandıracak hukuk kuralları ve bu kuralları etkili kılacak mekanizmalar yoktu.”<sup>39</sup>

Mali hukuk alanında akademik çalışmalar yapmış olan Prof. Dr. Nami Çağan “Vergilendirme Yetkisi” başlıklı çalışmasında şu ifadelerle yer vermektedir:

“Vergide hukuk fikri, ilk kez, siyasal iktidarı ellerinde bulunduranların sınırsız güçlerinin sınırlandırılmaya başlaması ile ortaya çıkmıştır. Vergileme yetkisinin sınırlandırılması, demokratik düzenin temeli olmuş ve bu düzenin gelişmesine olanak yaratmıştır. Parlamentoların yasama yetkilerinin kökeninde; vergilendirme gücünün sınırlandırılması konusundaki savaşimler vardır... Vergilendirme yetkisi, bir kamu hukuku kavramı olarak, devlete yalnız haklar değil, uymak zorunda olduğu belli ödevler de yükler. Bu ödevler vergilendirme yetkisinin sınırlarını oluşturur.

.....

Vergileme yetkisinin niteliği, özellikleri ve kapsamı anayasal kurallarla belirlenir. Bu yetkinin kullanılma biçimi ve sınırları çoğu kez anayasalarda belirlenir.”<sup>40</sup>

Bilim adamlığı döneminde Ekonomik Anayasa felsefesini destekler mahiyette ifadeleri bulunan Prof. Dr. Nami Çağan, 1991 yılında Demokratik Sol Parti’ den siyasete 1995 ve 1999 seçimleri de dâhil olmak üzere üç dönem İstanbul milletvekilliği yapmıştır. Siyasi süreçte Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ile Orman Bakanlığı görevlerinde bulunmuştur. Çağan, siyaset yaşamında yaptığı değerlendirmelerinde ise ekonomik anayasa yaklaşımı hakkında şu eleştirilerde bulunmaktadır:

“Anayasal iktisatçılarca ileri sürülen bir kısım önermeler çekici görünmekle birlikte, temelde yeni sağ ideolojiyi devletin resmi ideolojisi haline getirmek amacı açık olarak ortaya çıkmaktadır. Anayasa ile liberal olmayan hükümetlere de liberal ekonomi politikasını dayatmaya çalışmak, demokratik düşünceye aykırı bir

<sup>38</sup> Ergun ÖZBUDUN, “Anayasa Hukuku Açısından Ekonomik Anayasa”, *Ekonomik Anayasa Sempozyumu*, 28-29 Mayıs 1992, Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Takav Matbaası, Ankara 1992, s. 4.

<sup>39</sup> Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 3.

<sup>40</sup> Nami ÇAĞAN *Vergilendirme Yetkisi*, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 1982, ss. 7-8.

otoriter yaklaşımdır. Devletin ekonomik sınırlarının anayasada belirlenerek hükümetlerin asli görevleri olan politika alanlarını daraltmak, politikacıları da mekanik görev yapan teknisyenler konumuna getirir”<sup>41</sup>

Çağan’ ın bir diğer eleştirisi ise şu şekildedir:

“Yeni sağ ideolojinin ekonomik anayasa yaklaşımı, dünya çapında çeşitli devletlerde uygulanan ekonomi politikalarını tekeli altına almayı ve sosyal devlet kavramını silmeyi hedeflemektedir. Anayasal iktisatçıların devletin ekonomik sınırlarının anayasada belirlenmesi ile ilgili bazı görüşleri ilk bakışta çekici görünmektedir. Ancak bu yaklaşımın temel amacı, yeni sağın ekonomik görüşlerini devletin resmi ideolojisi haline getirmektir. Bu ideolojiyi liberal olmayan siyasal iktidarlara dayatmaya kalkışmak ise otoriter bir bakış açısidir. Her siyasal iktidarın ekonomik anayasaya uyma zorunluluğu, siyasal parti ve siyasal tercih farklılıklarını ortadan kaldırır. Bu çeşit bir liberalizmi ‘otoriter liberalizm’ olarak nitelendirmek yanlış olmasa gerektir.”<sup>42</sup>

Kamu ekonomisi alanında çalışmaları bulunan Prof. Dr. Sinan Sönmez ise eleştirilere şöyle bir katkı yapmaktadır:

“Bu tür yeni liberal politikaların nihai hedefi sosyal devleti ve sosyal refah devletini giderek tasfiye etmektir.”<sup>43</sup>

Liberal görüşleri ile tanınan ve bu konuda sık sık görüşlerine başvuru Prof. Dr. Mehmet Altan’ ın ise ekonomik anayasa yaklaşımına yönelik değerlendirmeleri şu şekildedir:

“Ben prensip olarak parlamentonun, parlamento üstündeki bir güç tarafından denetlenmesine, parlamentonun tasarruflarının anayasal yaptırımlara hedef olmasına karşıyım. Parlamento alacağı ekonomik kararlara anayasal sınırlamaların getirilmesi, anti-demokratik, seçkin, tepeden inmeci bir yaklaşım olur. Diyelim, bir parti ‘ben enflasyonist politikalarla büyümeyi sağlayacağım’ diye ortaya çıkarsa, ‘senin programın anayasaya aykırı’ diye yasaklayacağız mı? Türkiye’ de yeterince yasak var, bir de ekonomik yasaklar getirmeyelim. Ayrıca, ekonomik anayasa bana mantıklı gelmiyor. Temelinde Batı’ daki ‘vergi vermeyelim’ düşüncesi yatıyor. Bu düşünce, Türkiye’ ye kamu açıklarını anayasal düzenlemelerle önleyelim olarak yansıyor...”<sup>44</sup>

Bu konuda yapılan diğer bir eleştirinin sahibi ise Prof. Dr. Erdal Türkkan’ dır. Ona göre:

“Anayasal ekonomi, demokrasinin ekonomi boyutunu statik bir şekilde ele alma eğilimindedir ve demokratikleşmenin bir süreç olduğu gerçeği ile uyumsuzdur. Diğer bir ifade ile anayasal ekonomide üstü açık veya kapalı bir biçimde, devletin sınırlandırılarak katılaştırılması görüşü hâkimdir.”<sup>45</sup>

Maliye alanında emektâr çalışmaları ile tanınan Prof. Dr. Sevim Görgün ise anayasal iktisat felsefesini ciddi şekilde eleştirenlerden biridir. Ona göre:

“Anayasanın bir iktisadi plan niteliği kazanması yalnız devletin iktisadi tercihlerini değil, bireyin iktisadi özgürlüğünü, anayasaların sık sık değişmemesi gerektiği göz önüne alınacak olursa, gelecek kuşakları da kapsayacak şekilde sınırlar. Bu tür bir ekonomik düzeni serbest piyasa ekonomisi olarak nitelendirmek mümkün değildir. İktisadi anayasa ancak kumanda ekonomilerinde uygulanabilir.

Yapılması gereken demokratik sistem içinde mevcut denetim mekanizmalarını güçlendirmektir. Bu da anayasa ile kurumların özerkliğini ve kişisel özgürlüğünü sınırlayarak değil artırarak ve başta partiler olmak üzere demokratik örgütlenmenin yayılmasını özendirerek mümkün olur.

Kamu harcamalarının, kamu hizmetlerinin ve ekonomiye kamu müdahalesinin artmasını politikacılar ve bürokratların öz çıkarlarını korumaya yönelik kararları ile izah etmek, sorunu çok basite indirgemek olur.

<sup>41</sup> Nami ÇAĞAN, “Anayasal İktisat Olur Mu?”, *Milliyet*, Düşünenlerin Düşüncesi Köşesi, 1992; Coşkun Can AKTAN, “Anayasal İktisat Felsefesi ve ‘Ekonomik Anayasa Reformu’na Yönelik Eleştirilere Cevaplar (I)”, *Yeni Türkiye*, Yıl: 5, S: 29, Eylül-Ekim 1999, s. 691.

<sup>42</sup> Nami ÇAĞAN, “Yeni Sağın Ekonomik Anayasa Yaklaşımı”, *Ekonomide Durum Dergisi*, Bahar/Yaz 1997, s. 130.

<sup>43</sup> Sinan SÖNMEZ, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Gelişimi ve Krizin Etkileri”, *Türkiye’ de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT’ ler*, Korkut BORATAV & Ergun TÜRKCAN (Eds.), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1993, s. 209.

<sup>44</sup> Mehmet ALTAN, “Seçkin Bir Yaklaşım”, *Ekonomik Panorama*, 31 Mayıs 1992.

<sup>45</sup> Erdal TÜRKKAN, *Ekonomi ve Demokrasi*, Turhan Kitabevi, Ankara 1996, s. 350.

Toplumun refahının artması için kamu hizmetleri üretimi ve ekonomiye müdahale zorunludur. Müdahalenin etkin olabilmesi için esnek olması gerekir.”<sup>46</sup>

Ekonomi felsefesi ve ekonomi tarihi konularında geniş çalışmaları bulunan ünlü ekonomist Prof. Dr. Gülten Kazgan’ ın ekonomik anayasa ile ilgili olarak yapmış olduğu olumlu yöndeki değerlendirmeler ise aşağıdaki gibidir:

“İtiraf edelim ki, anayasal iktisat anlayışı bize demokrasiyi kısıtlayan bir yaklaşım gibi gelmişti önceleri. Ama gelip giden iktidarların davranışlarını görünce, galiba başka çare yok diye düşünmeye başladık.

Hükümetler, şimdi yüksek oranda kısa vadeli iç borç – dış borç alıyor, bu da dönüp dolaşıp tekrar para arzını genişletici bir süreç yaşıyor. Bu bakımdan ‘kamu kesimi borçlanma gereğini’ gayri safi millî hasılanın %6-7’ si gibi bir oranla sınırlamayı bir anayasa maddesine dönüştürmekte yarar olabilir.”<sup>47</sup>

Hukuk alanındaki çalışmaları ile tanınan Prof. Dr. Turgut Tan ise, ekonomik anayasa yaklaşımı hakkında şu değerlendirmelerde bulunmaktadır:

“1982 Anayasası’ nın ‘mülkiyet hakkı’, ‘özel girişim özgürlüğü’, ‘planlama’, ‘piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi’ne ilişkin ve ekonomik düzeni doğrudan ilgilendiren temel hükümleri konusunda bugüne dek önemli bir değişiklik önerisine rastlayamadık. Anayasal iktisat görüşü yanlılarının kamunun enflasyonist politikalarına engel olmak amacıyla Anayasa’ ya konulmasını önerdikleri yeni hükümlerin de uygulamada gereksiz duraksama ve tartışmalara yol açabileceklerini düşünmekteyiz.”<sup>48</sup>

Doktora çalışmasını ekonomik anayasa üzerine yapan Yrd. Doç. Dr. Meltem Dikmen Canıklıoğlu, tezinin sonucunda elde ettiği bulgulara dayalı olarak şu hükme varmaktadır:

“Sonuç olarak Ekonomik Anayasa, başta anayasa olmak üzere Anayasa Hukuku’ nun tüm kavram ve kurumlarını karmakarışık bir biçimde ele alıp, sıklıkla çelişkiye düşerek oluşturulmaya çalışılan; fazlasıyla ideolojik ve içeriği itibariyle bazı yönlerden yanlış, genellikle de eksik, uygulama imkânı neredeyse hiç bulunmayan bin anayasa anlayışını yansıtır.”<sup>49</sup>

Bu konuda Oğuz Oyan, Uğur Eser, Hülya Kirmanoğlu, Tülay Arın, Ahmet Çakmak gibi akademisyenler tarafından da çeşitli karşı eleştiriler yapılmıştır. Zaman zaman akademik üslubu aşan bu tür değerlendirmeler, genelde diğer eleştirilere benzer içeriktedir<sup>50</sup>. Eleştirilerin ağırlıklı olarak sosyalizmi, zaman zaman liberal felsefeyi benimseyen akademisyenler tarafından yapılıyor olması ilgi çekicidir. Aynı şekilde, ekonomik anayasa yaklaşımına olumlu eleştirilerde bulunanların da farklı kesimlerden olduğu bir gerçektir.

Buraya kadar yapılan karşı eleştirilerin bir kısmı, ekonomi tarihi ve ekonomi felsefesine uzak kalınmasının ya da hukuk mantığını kavrayamamanın doğal bir sonucudur. Unutulmaması gereken en önemli husus; maliye alanında çalışanların sadece ekonomi değil aynı zamanda hukuk ve siyaset bilimi alanında da yani, disiplinler arası araştırmalarda bulunmaları gerektiğidir. Doğal olarak sosyoloji, antropoloji, psikoloji, kamu yönetimi, bürokrasi gibi konular da maliyecilerin çalışma alanını etkilemektedir. Sayılan tüm bu alanlarda bilgi sahibi olmadan kamu tercihi teorisini, kamu tercihi teorisini öğrenmeden ekonomik anayasa yaklaşımı yorumlamak son derece hatalı bir yaklaşımdır.

Yapılan eleştirilerde dikkat çekici olan hususlardan en ilgi çekici olanı, krallık dönemindeki mutlak otoritenin yetkilerinin kısıtlanmasından söz eden ve bunu demokrasi mücadelesi ile özleştiren kesimlerin, ekonomik anayasa söz konusu olunca, bu sefer hükümetin işleyişinin aksayacağı endişesi ile siyasi otoritenin yetkilerinin sınırlanmasına karşı çıkmalarıdır. Demokrasi mücadelesi, özgürlük mücadelesidir. Her türlü siyasi

<sup>46</sup> Sevim GÖRGÜN, “Anayasal Borçlanma Politikası ve Devletin Borçlanma Yetkisinin Sınırlandırılması”, *Ekonomik Anayasa Sempozyumu*, 28–29 Mayıs 1992 Ankara, Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Takav Matbaası, Ankara, ss. 150–152.

<sup>47</sup> Gülten KAZGAN, “Anayasa ve Ekonomi”, *Yeni Yüzyıl*, 25 Mayıs 1995.

<sup>48</sup> Turgut TAN, “Ekonomik Düzen ve Anayasa”, *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı – 2001*, Türkiye Barolar Birliği, 9–13 Ocak 2001, Ankara, s. 19.

<sup>49</sup> Meltem Dikmen CANIKLIOĞLU, *Anayasa Arayışları ve Türkiye (Anayasal İktisat Eleştirisi)*, BDS Yayınları, İstanbul 1998.

<sup>50</sup> Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Coşkun Can AKTAN, “Anayasal İktisat Felsefesi ve “Ekonomik Anayasa Reformu”na Yönelik Eleştirilere Cevaplar (II)”, *Yeni Türkiye*, Yıl: 5, S: 29, Eylül-Ekim 1999.

otoritenin geniş yetkilere sahip olması, özgürlüklerin kısıtlanması anlamını taşıyacaktı. Bir yandan “bir tek kralın yetkisinin sınırsız olması demokratik olamaz” anlayışını savunurken öte yandan “kabinenin yetkisinin sınırlandırılması demokratik değildir” demek; “tek kral gitsin yerine halkın temsilcileri kadar kral gelsin” demek ile eşdeğerdir. Tek bir kralın ömür boyu hükümlanlığı mı yoksa birkaç yılda bir değışen çok krallı bir rejim mi özgürlükleri daha çok sınırlar diye düşünmekte yarar bulunmaktadır. Hatta tek bir kralın kırk yıllık yönetimi mi yoksa 4 yılda bir değışen 550 kralın yönetimi mi daha istikrarlıdır diye de düşünebiliriz. Bireyler demokrasi mücadelesinde hem siyasi otoritenin sınırsız yetkilerini sınırlandırmak hem de yönetimde söz hakkı elde etmek gibi bir amaç uğruna hareket etmişlerdir. Dolayısıyla temsili demokraside, temsilcilerin yetkisinin nereye kadar olacağı hususu, en az mutlak otorite olan kralın sınırsız yetkileri kadar önemlidir.

“Anayasalarda yer alan temel haklar liberal demokrasileri tiranlıklardan ve diktatörlüklerden ayırmaktadır. İnsan hakları düşüncesi hukuk sistemine anayasal haklar olarak yansımıştır.”<sup>51</sup>

“Anayasalarda yer alan insan hakları, kamu gücünün kullanımına sınırlamalar getirmektedir. İnsan hakları kamu gücünün kötüye kullanılmasına karşı gösterilen bir reaksiyondur. Bu hakların ortaya çıkış öyküsü, aynı zamanda kamu gücünün nasıl denetleneceğinin de keşfedilmesi öyküsüdür. Organize gücün farkına varanlar onu daha büyük bir güç haline getirmeye çalışırlar. Anayasal haklar, kuralları belirleyen otoritelerden korunmak için, herkese aynı şekilde tanınmıştır. Hiçbir kural koyucu sahip olduğu gücü kendi arzusuyla terk etmez ve onu deviren herhangi bir silahlı grup mevcut gücü ele geçirmenin etkisiyle eski sistemi devam ettirir. Dolayısıyla, bütün bu yapılar bir yap-bozdan ibarettir. Ancak, hükümdarları devirecek kapsamlı bir organizasyon (Mancur Olson’ un deyimiyle) anayasal haklara öncülük edebilir. Herhangi bir koalisyon yönetiminde kamu harcamalarının hedefi küçük bir grup değil toplumun tamamı olmalıdır.”<sup>52</sup>

Ekonomik anayasa konusunda yapılan çalışmalar, Amerika Birleşik Devletleri’ ndeki çeşitli kesimlerin büyük eleştirisini almaktadır. Ülkemizde ise “Yeni Sağ” olarak yapılan adlandırmalara katılmak mümkün değildir. Çünkü “ekonomik anayasa” düşüncesi hiçbir siyasi iktidara “özgürlük” dışında, hiçbir ideolojiyi empoze etmemektedir. Milletvekili genel seçimlerinde bireylerden yeterli desteği alan her siyasi iktidar istediği politikayı izlemekte serbesttir. Özgürlüğü esas alan bir ideolojinin, başka ideolojilere de özgürlük tanimasından daha doğal bir yaklaşım olamaz. Ancak, belli ideolojilerin kendi yaklaşımları dışındaki ideolojilere yaşam şansı tanımadığı da bir gerçektir. Bunun en güzel örneği, ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri’ nde tartışılmaya başlandı diye ekonomik anayasa yaklaşımına karşı çıkılmasıdır. Halbuki ekonomik anayasa yaklaşımını savunanlar, aynı zamanda, Amerika Birleşik Devletleri’ nin sistemine de muhaliftirler. Buradaki sistemin işleyişindeki aksaklıklar üzerine yapılan tartışmalardan “ekonomik anayasa” önerisi ortaya çıkmıştır.

İdeolojisi “özgürlük” olan bir felsefi akımın “otoriter” olarak adlandırılması, konunun yanlış anlaşıldığı izlenimi uyandırmaktadır. Bu iddiaya yanıt olması açısından şu değerlendirmeyi dikkate almakta yarar bulunmaktadır:

“Demokrasi teorisi açısından bakıldığında da, ilke düzeyinde bile, böyle bir düzenlemenin sorun yaratacağı ileri sürülemez. Kuşkusuz halk iradesinden alınan desteğin zaman süreci içinde ne düzeyde sürekli kaldığının nasıl belirlenebileceği, devredilen iradeye ne derece sadık kalındığının denetiminin asıl yapılacağı da ayrı bir tartışma konusudur. Çünkü bazı unsurların (birden fazla siyasal parti, düzenli aralıklarla seçim, gizli oy, açık sayım vs.) yerine getirilmesi halk iradesinin yüzde yüz tecelli ettiğini hiçbir zaman garantilemez. Üstelik siyasal katılımın düşük olduğu, seçimlerin parti programlarının yarıştırlmasından çok reklam mantığına uygun olarak yürütüldüğü ortamlarda, demokratik süreçler, örgütlenmiş azınlıkları örgütlenmemiş çoğunluğa egemen kılabilir veya çoğunluk diktatoryasına sebebiyet verebilir. Şayet öyle olmasaydı, anayasaya hiçbir açıdan gerek kalmazdı. Bu nedenle anayasal kısıtların niteliğine bakılmaksızın, sırf kısıt getirmesinden dolayı otoriter nitelik taşıdığını söylemek doğru değildir.”<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Ejan, MACKAAY, “The Emergence of Constitutional Rights”, *Constitutional Political Economy*, Vol. 8, Issue: 1, 1997, s. 15.

<sup>52</sup> MACKAAY, a.g.m., s. 28.

<sup>53</sup> Daha geniş bilgi için bkz. Ömer DEMİR, *Kurumcu İktisat*, Vadi Yayınları, Ankara 1996.

Başarısız siyasi iktidarların anayasayı suçlamaması için onların yetkisinin sınırlandırılmasına karşı çıkmak, pasif kalarak özgürlükleri kaybetmekten başka bir sonuca yol açmayacaktır. Başarısız her siyasi iktidar, başarısızlığının sebebini kendisi dışındaki etkenlerde aramaktadır. Dolayısıyla anayasayı suçlamaları da söz konusu olabilecektir. Ancak, demokratikleşememekten ötürü hiç bir siyasi iktidar bugüne kadar 1982 Anayasa'sını suçlamamıştır. Zaman zaman yapılan suçlamalar da muhalefet partilerine mahsustur.

Ekonomik anayasa mülkiyet, girişim ve sözleşme özgürlüğüne büyük önem vermektedir. Kamu mülkiyetinin bireysel mülkiyeti sınırladığı gerekçesi ile kamu mülkiyetinin sınırlandırılması gerektiğini ifade etmektedir. Ekonomik anayasa mantığında, sosyalizmin özel mülkiyete özgürlük tanımamasına benzer şekilde, kamu mülkiyetinin ortadan kaldırılmasına yönelik bir öneri mevcut değildir. Bu nedenle “sınırlandırmak” ile “özgürlük tanımamak” arasındaki ayırım iyi yapılmalıdır.

Kamu girişimlerinin nasıl haksız rekabete yol açtığı herkesçe bilinmektedir. Kamu girişimlerinin ekonomik verimsizliği, bunların ekonominin kurallarına göre değil, bürokrasinin kurallarına göre işletilmelerinden kaynaklanmaktadır. Bu konuda önceki bölümlerde de değerlendirmeler yapılmış bulunmaktadır.

Sözleşme özgürlüğüne gelince: çalışan birey kendi adına çalışacak, üretecek ve kendi emeğinin pazarlığını işveren ile oturup kendi yapacaktır. Toplu sözleşmelerde devletin taraf olması, sözleşme sürecini sekteye uğratmaktadır. Çalışanların işverenler ile özgür bir ortamda pazarlığa oturmasına hiç kimsenin karşı çıkması mümkün değildir. Bu onların en doğal hakkıdır. İşsizliğin, ücret dengesi üzerindeki zararlı etkisinin giderilmesi için piyasaların düzenli işlemesi esastır. Bugünkü işsizliğin tek nedeni kamu kesimidir. İşten çıkarılanların büyük bir kısmı izlenen kamu politikalarındaki yanlışlıkların sonucunda işsiz kalmışlardır. Zamanında politik gerekçeler ile işe yerleştirilenler, zamanla reel ücretlerin düşmesine yol açmışlardır. Kamu kesimindeki kaynak gereksinimlerini karşılamak için izlenen iç borçlanma politikası ise, rantıye bir sanayici kesimi meydana getirmiştir. Bu kesim de üretimden vazgeçerek kamu borçlanma senetleri ticareti yapar hale gelince, reel sektördeki istihdamlarını azaltma yoluna gitmiştir. Böylelikle kamu ekonomisinde, doğrudan ya da dolaylı istihdam azaltıcı politikalar izlenmektedir. Bu, girişim ve sözleşme özgürlüğüne yapılmış en büyük müdahaledir.

Kamu kesiminde eşit işe eşit ücret anlayışı, verimli çalışan ile verimsiz çalışan arasındaki ayırımı ortadan kaldırmaktadır. Kamu kesiminde “kâr” elde etme amacı yerine “sosyal fayda” amacı ön planda olduğu için, üretim değerinin ölçümü de güçtür ve bu nedenle zaten verimli çalışanlar belirlense bile hangi üretim değeri üzerinden pay alacakları hakkında pek fazla bir bilgi mevcut değildir. Psikolojik olarak, verimsiz çalışan ile verimli çalışan aynı ücreti alacağı için, zamanla verimli çalışan kendini sorgulayacak ve verimini yavaş yavaş düşürecektir. Üstelik işyerinde yükselmeye liyakat yerine politik yandaşlık esası da mevcut ise, o işyerinde artık hiçbir verimlilik kalmayacaktır.

Piyasada ise, üretimin değeri net bir şekilde bellidir. Kâr olduğu sürece ücretliler üretimden pay alacaktır. Verimli çalışan kârlılığı artırdığı için daha yüksek ücret ya da ikramiye ile ödüllendirilecektir. Bu da işgücü rekabetini doğuracak ve verimlilik ile birlikte kârlılık sürekli bir artış eğilimi içinde olacaktır. Verimlilik ile birlikte toplam gelir artacak ve bu gelirden daha fazla pay alabilmek için üretim faktörleri daha verimli istihdam edilecektir. Artan gelir ile birlikte refah seviyesi de yükselecektir.

Ülkemizde bir üretim faktörü olarak “girişim” yeteri kadar anlaşılabilmiş değildir. Toprak, sermaye ve işgücünün mükemmel bir bileşimi olarak “girişim” faktörü, modern dünyamızdaki özgür bireyi ifade etmektedir. Kendi adına üretim ve tüketim kararı verebilen ve kendi akılcılığı çerçevesinde hareket eden “girişim” faktörü bazen sanayici, bazen tüccar, bazen de ücretli olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, dar bir bakış açısı ile bakıldığında “girişim” faktörü “sermaye” faktörü ile özdeşleştirilmektedir. Genelde “Marksist” anlayışı benimseyenlerce yapılan bu değerlendirme son derece yanlış ve ilkelidir.

Yapılan diğer bazı değerlendirmeler ise devletin müdahale gücünün artırılmasına yöneliktir. Bu yaklaşımlar daha çok baskıcı ve totaliter anlayışı savunanlarca öne sürülmekte iken, akademisyenler arasında söz konusu yaklaşımları benimseyenlerin sayısı hiç de az değildir. Bireysel özgürlüklerin kısıtlanması pahasına da olsa siyasi otoritenin özgürlüğünün artırılmasını savunanların, demokrasi mücadelesi tarihinden bağımsız hareket etmeleri, konuya objektif bilimsellikten ziyade subjektif ve ideolojik bir bakış açısıyla yaklaşmalarının sonucudur.



“Bir liberal için, bu yüzyılda meydana gelen en önemli şey, özgürlük kültürüne karşı büyük totaliteryen saldırıların bozguna uğramasıdır. Faşizm ve komünizm, her biri kendi ağırlığında, demokrasinin hayatta kalmasını tehdit etmiştir. Şimdi, bunlar geçmişe, insan hakları ve rasyonaliteye karşı tecavüzlerin ve konuşulamayacak suçların karanlık tarihine aittir; yakın gelecekte bunların küllerinden tekrar canlanacakları yönünde herhangi bir ipucu da yoktur. Kuşkusuz, dünyada faşizmin kalıntıları mevcuttur. Bazen aşırı-milliyetçi ve yabancı düşmanı partiler, çok yüksek bir oy gücünü toplayabilirler; tıpkı Fransa’ da Jean Marie Le Pen’ in Milli Cephe’ si veya Avusturya’ da Jörg Haider’ in Liberal Partisi gibi. Yine, bugün Küba ve Kuzey Kore gibi yorgun hayaletlerle temsil edilen büyük Marksist takım adaların anakronist izleri de vardır. Ancak, bu faşist ve komünist sapmalar, halen dikkate alınacak küçük bir tehdit olmasına rağmen, demokratik tercihe karşı ciddi bir alternatif oluşturmamaktadır.”<sup>54</sup>

Anayasal politik iktisat, devletin yetkilerinin sınırlandırılması ve refahın artırılmasını sağlayan yasal hükümlerin şekli ile ilgilenir.<sup>55</sup>

Ekonomik anayasa önerisinin, siyasi iktidarı sınırlamaktan ziyade, oyunun kurallarını belirleme gibi bir özelliği de vardır. Devletin bireylerin özgürlüklerini belirleme gibi bir yetkisi olmadığı, toplumun kendisine tarihin hiçbir döneminde böyle bir misyon yüklediği tartışılmaz bir gerçektir. Dolayısıyla bir toplumda çizilmesi gereken sınırlar bireylerin özgürlükleri üzerinde değil, devlet yönetimi üzerinde olmalıdır. Devlet, bireylerin özgürlüklerini garanti edecek ve herhangi bir kimsenin başka bir kimsenin özgürlüğünü kısıtlamasına asla izin vermeyecektir. Özgürlüklerin devlet tarafından belirlenmesi ise, artarak genişleyecek bir müdahale sürecinin ilk aşaması olacaktır. Ekonomik anayasa yaklaşımında, bu temel öngörü çerçevesinde yapılan öneriler, enflasyonun önlenmesi, işsizliğin önlenmesi gibi temel ekonomi politikalarını öngörmemektedir. Siyasi otorite enflasyon ile kendi programı çerçevesinde mücadele edecek ve işsizliği yine kendi programına göre önlemeye çalışacaktır. Yoksa, ekonomik anayasa bir enflasyonla mücadele programı ya da yöntemi değildir.

Şu kadar ki, enflasyonla mücadele daraltıcı maliye politikasının; işsizliği önlemek ise genişletici maliye politikasının uygulanmasıyla başarılabilir. İkisini aynı maliye politikası ile çözüme kavuşturmak güçtür. Dolayısıyla, siyasi otorite, kendi belirleyeceği önceliklere göre hareket edecektir.

Borçlanma yetkisinin ve para basma yetkisinin yol açtığı sorunlar herkesçe bilinmektedir. Bu yetkilerin özgürce kullanılması, satın alma gücü her gün azalan ve tüketim özgürlüğü kısıtlanan, aynı zamanda üretim gücünün gerçek karşılığını alamayan bireylerin ekonomik özgürlüklerinin kısıtlanmasından başka bir anlama gelmemektedir.

Ekonomik anayasa bir somut kurallar manzumesidir. Anayasalarda soyut kavramlara yer verilmesi ekonomik anayasa felsefesi ile bağdaşmaz. Örneğin “Mali Güç”, “Kamu Yararı”, “Kamusal Alan”, “Pek Yakın Savaş” gibi ne olduğu tam olarak anlaşılamayan kavramların anayasalarda ya da hukuk sistemi içinde yer alması, bireysel özgürlükler üzerindeki en ciddi tehditlerden biri olacaktır. Bu nedenle ekonomik anayasa üzerinde çalışanlar zaman zaman somut kuralların dozunu kaçırabilmektedirler. Hiç şüphesiz, somut kuralların belirlenmesinde izlenen yol ile soyut kavramların anayasalara yerleştirilmesindeki gerekçeler tamamen birbirinden farklıdır.

Somit kurallar ile arzu edilen, hiçbir ayrıma tabi tutulmadan toplumdaki tüm bireylerin özgürlüklerinin garanti edilmesidir. Yani, tehditlerden korunmasıdır. Soyut kurallar ise siyasi iktidarlara daha geniş bir yetki alanı tanımaktadırlar. Örneğin, mevcut siyasi iktidar içinde bulunduğumuz dönemdeki Irak Krizini bahane ederek “Pek Yakın Savaş Hali” ilân edebilir ve yeni bir takım mali yükümlülükler tanımlayabilir. 1982 Anayasası kendisine bu yetkiyi vermektedir. Oysa, savaş hali ya vardır ya da yoktur. “Pek Yakın Savaş”, “Neredeyse Savaş” gibi anlamsız süreçler tanımlayarak, bu tanımlara göre özgürlükleri tehdit etmek, hiçbir bilim adamı tarafından savunulacak bir politika ya da düzen olamaz.

<sup>54</sup> Mario Vargas LLOSA, “Yeni Bin Yılda Liberalizm”, *İngilizce’ ye çeviren: Tom JENNEY, İngilizceden Türkçe’ ye çeviren: Metin TOPRAK, Kapitalizm ve Küresel Refah – Kapitalizm Kendisini Savunuyor*, Ed. Ian VÁSQUEZ, Türkçe Eds. Ömer DEMİR, Metin TOPRAK, Kapitalizm Serisi: 1, Liberte Yayınları: 76, Ankara, 2003, s. 17.

<sup>55</sup> Daniel SUTTER, “Enforcing Constitutional Constraints”, *Constitutional Political Economy*, Vol. 8, Issue: 2, 1997.

Toplumu bir bütün olarak görüp toplumdaki bireyleri soyutlayarak, özgürlüğü toplumsal bir olgu haline getirmek, son derece totaliter bir yaklaşım olmakla kalmayıp; aynı zamandan bireyi göz ardı ettiği için toplumu tanımlamada çok ciddi sapmalara neden olabilecek ve buna bağlı olarak yapılacak değerlendirmelerin de sosyal bilimlere açısından pek bir değeri bulunmayacaktır. Toplumların homojen olmayan bireylerden oluştuğunu inkâr etmek mümkün değildir. Sosyal bilimlerde insan unsurunu reddederek veya geri plana iterek olayları toplumsal bazda ele alan bütün ideolojiler, uygulama safhasında çökmüştür. XX. yüzyıl, insanlara toplumsal özgürlüğü vâdeden sistemlerin bireyleri nasıl köleleştirdiğinin tarihidir.

Özgürlüğü toplumsal bir kavram olarak algılamanın diğer bir sakıncası ise, toplumu oluşturan bireyler arasında bunun nasıl paylaşılacağı sorunudur. Kavramlar makro düzeyde ele alındıkça bunların mikro düzeye indirgenmesinde sorunlar yaşanmaktadır. Bireyin özgürlüğünü bireyin kendisinden daha iyi kavrayabilecek bir başka organizma yoktur. Bireyin kendini özgür hissetmediği bir ortamda, bireye toplumun özgür olduğundan bahsetmek ona bir anlam ifade etmez. Dolayısıyla, siyasi iktidarlara oy veren seçmenlerin talebi bireysel özgürlüklerinin garanti edilmesidir. Toplumsal özgürlük gibi bir talep söz konusu değildir, bu nedenle siyasi otoritelerin konuya toplumsal özgürlük bağlamında yaklaşmaları, sorunun yanlış teşhisinden başka bir şey değildir.

Seçmenler, siyasi iktidarların ne kadar özgür oldukları ile değil, kendilerinin ne kadar kısıtlı oldukları ile ilgilienirler. Yönetilenler yönetenler var olduğu için değil; yönetilenler kendilerini yönetmelerini istediği için yönetenler vardır. Dolayısıyla sosyal bilimcilerin çıkış noktası da yönetilenler, ya da seçmenler, veya tüketiciler, daha somut bir şekilde ifade etmek gerekirse bireyler olmak zorundadır. Buna bağlı olarak devlet üzerine yapılacak değerlendirmelerde bilim adamları bireyin yanında yer almak durumundadırlar. Çünkü bireylerin bir arada yaşaması sonucunda devlet örgütü ortaya çıkmıştır. Devlet örgütü var diye bireyler bir arada değildir. O halde sınırları belirlenmesi gereken birey değil, devlet örgütüdür, kamu yönetimidir.

#### **IV. BİR EKONOMİK ANAYASA NASIL OLMALIDIR ?**

Buraya kadar yapılan değerlendirmeler ve tartışmalar gerek ekonomik anayasanın felsefesi ve gerekse Türkiye’de uygulanabilirliği açısından bilgi vermektedir. Ekonomik anayasa yaklaşımı çerçevesinde yapılacak değerlendirmelerde kamu tercihi teorisinin temel varsayımlarını göz ardı edemeyeceğimiz bir gerçektir. Bu kısımda, Türkiye için yapılan çeşitli anayasa önerileri ile karşılaştırmalı olarak ve bilimsel gerekçeleri ile ülkemizde uygulanabilecek bir “Ekonomik Anayasa” modeli düzenlenmiştir. Şüphesiz tüm öneriler tartışmaya açıktır ve yapılacak değerlendirmeler ülkemizin hukuk sistemini daha ileriye götürmeye yarayacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti için uygulanabilecek bir ekonomik anayasanın hazırlanması öncesinde, ekonomik anayasa modelinin yapısal belirleyicileri üzerinde durmakta yarar vardır. Bu yapısal belirleyicilerin mevcut olmaması halinde “ekonomik anayasa” önerisi anlamını yitirecek ya da başarıya ulaşma şansı pek olmayacaktır.

Gerçekten de, ekonomik anayasa yaklaşımına yapılan eleştirel değerlendirmeler dikkate alındığında, bazı tereddütlerin ortadan kaldırılması gerekmektedir ki, bu tereddütler ekonomik anayasa yaklaşımına bakış açısını olumsuz etkileyebilmektedir. Bu alanda çalışanların ya da tartışanların sahip oldukları deneysel bilgilerin, toplumumuza 10 yıl gibi kısa bir sürede tam anlamıyla aktarılabilmesinin güçlüğü ortadadır. Demokratik ve gelişmiş ülkelerin yaşadıkları tecrübeleri geriden izleyen toplumumuzun, kendi önündeki ülkelerin yaşadıkları deneyimleri önceden öğrenerek, demokrasi mücadelesinde izleyeceği yolu baştan tutarlı bir şekilde belirlemesi herkesin menfaatine olacaktır.

##### **A. Ekonomik Anayasa Modelinin Yapısal Belirleyicileri**

Bir ekonomik anayasa, tek başına “özgürlük” idealini gerçekleştirmek için yeterli olmayacaktır. Hem özgürlük ideali hem de devlet ile birey arasındaki ilişkilerin akılcı bir yaklaşımla ele alınması; anayasanın ideolojik yapısı, güçler ayrılığının mevcudiyeti, demokratik sistem ve devletin kurumsal yapısının işleyişi ile yakından bağlantılıdır. Bu hususların yapısal özellikleri ekonomik anayasa modelinin başarıya ulaşması açısından son derece önemlidir. Ekonomik anayasa önerilerinin başarılı olabilmeleri bakımından, bu yapısal belirleyicilerin nasıl olması gerektiğini tartışmakta yarar bulunmaktadır.

## 1. Anayasa İdeolojisi

“Halen yürürlükte bulunan anayasaların bir kısmının ideolojik karakteri belirgindir. İdeolojik anayasalar, genellikle, anayasa tekniğini toplumsal mühendislik aracı olarak gören zihniyetin yansımasıdır. Başka bir ifadeyle, bunlar daha çok, toplumu anayasa aracılığıyla dönüştürme anlayışının ürünüdürler. İdeolojik anayasalar siyasi sürecin rasyonel işleyişinin kurallarından çok, dini ilmihallere benzerler. İdeolojik anayasanın belirgin bir örneği, sosyalist bir toplum hedefine sempatiyi yansıtan 1917 tarihli Meksika Anayasası’ dır. 1976 tarihli Portekiz Anayasası<sup>56</sup> da, aynı şekilde, sosyalist ideolojik tercihin korunması amacına bağlı bir anayasadır. Üçüncü dünya ülkelerinin çoğunun anayasası, rejimin mevcut yapısını tanımlamaktan çok, ulaşılması arzu edilen bir dünya tasavvuruna işaret eden siyasi ideallerin açıklandığı metinlerdir. Bu anlayışın ileri götürülmesi halinde, anayasa eski komünist ülkelerinki gibi, devrimci bir manifestoya dönüşür. İdeolojik anayasalar, korunması veya ulaşılması istenen ilkeler ve kurumsal düzenlemeleri garanti etmek kaygısıyla kaleme alındıklarından, genellikle uzun ve ayrıntılıdır.”<sup>57</sup> Anayasa ideolojisi açısından konuyu birkaç alt başlık altında ele alabiliriz.

### a) Anayasaların Başlangıç Hükümleri

Anayasaların başlangıç hükümleri, anayasanın ideolojisini oluşturması bakımından önem taşımaktadır. Anayasalar, yazılı oldukları sürece belli bir ideolojiye dayandırılırlar. İdeolojisiz anayasa anlayışı, anayasanın ilkesiz olmasını ifade etmektedir ki, bu da anayasayı anlamsızlaştırmaktadır.

1982 Anayasası’ nın başlangıç hükümleri çok uzun cümlelerden ve işlevsel yönü bulunmayan<sup>58</sup> hükümlerden oluşmuştur. Esasen bir teşkilât anayasası olma özelliğini koruyan 1982 Anayasası, devleti kurumsal ve kuramsal yapısı ile tanımlamakla kalmayıp, bireyin ve toplumun sınırlarını çizmeye çalışmıştır. Oysa gerçek bir toplumsal sözleşme modelinde bireyin doğal hakları onun özgürlükleri olacak ve sosyal sözleşmeden doğan hakları devlet tarafından garanti edilecektir. Daha önce de belirtildiği üzere, bireyin en doğal hakları yaşamak, özgürlük ve mülkiyettir. Bu haklar, bireyin doğal yaşama halinden sosyal sözleşme altına girerken beraberinde getirdiği haklardır. Anayasal haklar ise toplumsal sözleşme ile birlikte bireye tanınmış haklardır. Ancak, toplumsal bir sözleşme sonucunda doğal haklar da anayasal haklar haline gelmektedir<sup>59</sup>. İşte anayasaların girişi ki bu başlangıç kısmı ile birlikte anayasanın ideolojisi ortaya konmaktadır, bireyin doğal hakları ile sosyal sözleşmeden doğan haklarına devletin sahip çıkma idealini yansıtan hükümlerden oluşmalıdır.

1982 Anayasası’ nın “Başlangıç” kısmı kısaltılarak, XX. yüzyılın başlarındaki ulus-devlet anlayışına dayanan hükümler ise biraz daha yumuşatılarak, çağdaş devlet anlayışını esas alan bir “Başlangıç” yapılabilir. Özellikle “milliyetçilik” ve “devletçilik” anlayışı tarafsız devlet ilkesiyle bağdaşmamaktadır. “Laiklik”, tarafsız devletin özünü oluşturmaktadır. “Cumhuriyetçilik” ise bir tercih sorunudur. Devletin yönetimi açısından “cumhuriyet” sistemi tercih edilmiş ise, bu mutlak surette anayasada tanımlanacaktır. “Özgürlükçülük” ise bir anayasanın ideolojik kıstasıdır. Ya belli gerekçeler ile anayasalar ekonomik ve politik özgürlükleri kısıtlayarak “sosyalizm” ya da “faşizm”den yana olacak; ya da ekonomik ve politik özgürlükleri garanti altına alarak “demokratik” ve “özgürlükçü” bir sistemi benimseyecektir. XXI. Yüzyıla dünyanın onyedinci büyük ekonomik gücü olarak giren Türkiye Cumhuriyeti Devleti’ nin Anayasası’ nın “Başlangıç” kısmı; özgürlük idealini, demokratik cumhuriyet sistemini ve tarafsız devlet anlayışını esas alan, kısa ve öz bir yapıda yeniden düzenlenmelidir.

Bu bağlamda, bir özgürlük belgesi olması nedeniyle, Amerika Birleşik Devletleri Anayasası’ nın başlangıç cümlesini incelemekte yarar bulunmaktadır:

<sup>56</sup> *Günümüzde Portekiz Anayasası, 299 madde ile dünyanın en uzun anayasasıdır.*

<sup>57</sup> ERDOĞAN, a.g.e., ss. 39–40.

<sup>58</sup> *Örneğin kuvvetler ayrığılı bir ilke olarak 1982 Anayasası’ nın “Başlangıç” kısmında yer almasına rağmen, işlevsel bir yönü bulunmamaktadır. Yasama ve yürütme birbiri ile örtüşmekte olup, yargı bunların altında çalışmaktadır.*

<sup>59</sup> Jon ROLAND, *The Social Contract And Constitutional Republics*, published in 1994, <[www.constitution.org/soclkont.htm](http://www.constitution.org/soclkont.htm)>, 22.05.2001.

“Birleşik Devletler insanları (halkı) olarak biz, daha mükemmel bir birliktelik, adalet, iç barış, ortak savunma, genel refahı artırmak ve hem kendimizin hem de gelecek kuşakların özgürlüğü için Amerika Birleşik Devletleri’ ne bu Anayasa’ yı takdir ediyoruz.”<sup>60</sup>

Bireylerin kendi aralarındaki bir sözleşmenin ürünü olan bu Anayasa’ nın giriş metni, son derece kısa olmakla birlikte oldukça özlü ifadelerden oluşmaktadır. Bireylerin ortak yaşam idealini ve hangi amaçlarla bir devlet çatısı altında toplandıklarını göstermesi açısından son derece önemli olan bu metin yaklaşık 230 yıllık bir geçmişe sahiptir.

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası’ nın başlangıç hükümleri çekirdek devleti anımsatmakta iken; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’ nın “Başlangıç” hükümleri daha çok “Müdahaleye Giriş” niteliğindedir.

Halen hazırlanmakta olan Avrupa Birliği Anayasası üzerinde yapılan çalışmalarda, pek çok madde metni üzerinde uzlaşma sağlanmış iken, giriş kısmının yazılmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir. Avrupa uluslarının birlikteliğini ortaya koyacak olan anayasanın ruhunu ifade edecek olan giriş kısmının daha mükemmel bir birliktelik ve özgürlük ideolojisini en iyi yansıtan ifadelerden oluşması yönünde çaba harcanmaktadır.

Bireylerin sahip oldukları hakaları ve bu hakların nasıl korunacağına yönelik olarak benzeri bir “Başlangıç” metnine sahip bulunan ve Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’ nun 16 Aralık 1966 tarihli ve 2200 A (XXI) sayılı kararıyla kabul edilmiş ve imzaya, onaya ve katılıma açılmış bulunan “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme” 3 Ocak 1976 tarihinde; “Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme” ise 23 Mart 1976 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti ise her iki sözleşmeyi de 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalamıştır. 1982 Anayasası’ nın 90. maddesinin 1. fıkrasında “Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.” ve son fıkrasında ise “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.” denilmek suretiyle, bu sözleşmelerin uygulanabilir olması için parlamento onayından geçmesi gereğinin altı çizilmiş ve onaylanması halinde Anayasaya aykırı bile olsalar hükümlerinin uygulanabileceği belirtilmiştir. Sözleşmeleri imzalayan siyasi iktidar, bu sözleşmeleri parlamento onayına sunmamıştır ya da sunamamıştır. Nihayet, 4 Haziran 2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’ nce kabul edilen 4867 Sayılı “Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin Uygun Bulunduğuna Dair Kanun” ile 4868 Sayılı “Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin Uygun ulunduğuna Dair Kanun”, 18 Haziran 2003 tarih ve 25142 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Her iki sözleşmenin de başlangıç kısmı ortak bir “Giriş” bölümünden oluşmaktadır. Buna göre:

#### “GİRİŞ

Bu Sözleşme’ ye Taraf Devletler,

Birleşmiş Milletler Şartı’ nda ilan edilmiş olan ilkelere uygun olarak, insanlık ailesinin tüm mensuplarının doğuştan sahip oldukları onurun ve eşit ve devredilmez haklarının tanınmasının, dünyada özgürlük, adalet ve barışın temeli olduğunu göz önünde bulundurarak,

Bu hakların, kişinin doğuştan sahip olduğu onurundan kaynaklandığını kabul ederek,

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi’ ne uygun olarak, kişisel ve siyasal özgürlüğe ve korku ve yoksulluktan kurtulma özgürlüğüne sahip özgür insan ülküsüne ancak herkesin kişisel ve siyasal haklarının yanı sıra ekonomik, sosyal ve kültürel haklarından da yararlanabileceği koşulların yaratılması ile ulaşılabileceğini kabul ederek,

Birleşmiş Milletler Şartı’ na göre Devletlerin insan hak ve özgürlüklerine bütün dünyada saygı gösterilmesini ve bunlara uygun davranılmasını teşvik etmek yükümlülüğünü göz önüne alarak,

Diğer bireylere ve bağlı olduğu topluluğa karşı görevleri olan bireyin, bu Sözleşme’ de tanınan haklara saygı gösterilmesi ve bunların geliştirilmesi için çaba gösterme sorumluluğu altında bulunduğunu dikkate alarak,

<sup>60</sup> Orijinal metni için bkz. *Thomas Legislative Information on the Internet; Amerika Birleşik Devletleri Anayasası*, <<http://lcweb2.loc.gov/const/const.html>>, 25.10.2001.

Aşağıdaki hükümler üzerinde anlaşmışlardır.”<sup>61</sup>

1966 yılında dünya devletleri arasında imzaya ve onaya açılan bu sözleşmeler, günümüzün küreselleşen dünyasının hukuki alt yapısını oluşturması bakımından önem taşımaktadır. Bununla birlikte Türkiye Cumhuriyeti’nin, 1966’ da imzaya ve onaya açılan, 1976 yılında da yürürlüğe giren bu sözleşmelerin ön kabulünü 2000’ de ve kesin kabulünü de 2003’ te yapmış olması - hatta bu arada 1982 yılında bir de Anayasa yapmış olması – ülkemizin demokratik gelişim sürecinde aldığı mesafeyi göstermesi açısından önemlidir.

#### **b) Devlet-Birey İlişkisinin Kurulması**

Anayasa ideolojisi açısından, anayasa metinlerinde bireyin ele alınış biçimi de önem taşımaktadır. Devlet ile birey arasında olması gereken “vatandaşlık” ilişkisidir. Vatandaşlık, aynı coğrafyada bir arada bulunmaktan öte bir kavramdır. Aynı mekanda, aynı ortak hukuka tâbi olmayı ifade eder. Vatandaşlık, devlet ile bireyin birbirlerine olan aidiyet ilişkisidir. Bu ilişkide tarafların birbirine üstünlüğü söz konusu değildir. Devletin bireye vatandaş olma hakkı vermesi, bireyin o devlete devlet olma hakkı tanınmasının doğal bir sonucudur. Yani, arada bir müteakibliyet (karşılıklılık) hali söz konusudur. Devletin bir bireyi vatandaş olmaya zorlaması söz konusu olamayacağı gibi, her bireyin de istediği devletin vatandaşı olması gibi bir zorunluluk olamayacaktır.

Anayasaların “Başlangıç” kısmı, anayasayı ve işaret ettiği devleti ulus-devlet anlayışına dayandırdığı sürece; belli bir ulusun devleti ya da belli bir devletin ulusu şeklindeki tanımlamalar zamanla içinden çıkılmaz sorunlara yol açmaktadır. Devlet, kendine vatandaşlık bağı ile bağlanmış ancak, farklı uluslara ya da farklı din ve mezheplere mensup bireylerden oluşabilir. Kamu otoritesi, bireylerin sahip olduğu etnik, dini ya da diğer bireysel farklılıkların tamamen üzerinde ve hepsine aynı mesafede olmak durumundadır. Dolayısıyla, birlikte yaşamaya karar vermiş insanların devleti, onların farklılıklarına dair hükümlerden ziyade onların birlikteliklerine yönelik hükümlerle donatılmış bir anayasaya sahip olmalıdır.

Bununla birlikte anayasalarda, devlet ile ulus ilişkisinden ziyade devlet ile vatandaş ilişkisinin ön planda olmasına çalışılmalıdır. Çünkü devlet, anayasa ile “ulus olma hakkı” veremez; ama “vatandaşlık hakkı” tanıyabilir. Anayasalarda “ulus”tan çok “vatandaş” kavramına ağırlık verilmelidir. Devletin belli bir ulus meydana getirme ideali yerine egemenliği altındaki insanlara özgürlük vaat etmesi arzu edilen husustur. Ki özgürlük, bireyin devlet var olmadan önce bile sahip olduğu en doğal hakkıdır.

#### **c) Hazırlayanların Anayasaya Bakış Açısı**

Anayasayı yazarlar yine bireylerdir. Toplum adına hareket ederek anayasa yazar bireylerin zihniyeti de anayasanın ideolojisini belirlemektedir. Bu açıdan, anayasanın hazırlanması aşamasında görev alacak bireylerin tarih, siyaset bilimi, kamu yönetimi, hukuk, ekonomi, maliye, sosyal psikoloji gibi sosyal bilim alanlarına hakim ve toplumu tanıyan kimselerden seçilmesi gerekmektedir. Bu kişilerin, aynı zamanda, özgür bir çalışma ortamında hareket etmeleri gerekmektedir. Özgür olamadan, baskı altında anayasa yazarlar, içinde buldukları ortamı da anayasalara yansıtmaktadırlar. Hazırlanacak anayasa metninin tek onay mercii ise bireylerin oluşturduğu toplumdur. Toplumun verdiği onayın sonucunda ancak devlet tüzel kişiliği yeniden hüküm kazanacaktır.

Anayasayı yazarlar, anayasa-öncesi (pre-constitution ya da devlet-öncesi) bir ortamda ise anayasada birey merkezli bir bakış açısı egemen olmakta; anayasa-sonrası (post-constitution ya da devlet sonrası) bir ortamda ise anayasada devlet merkezli bir ideoloji egemen olmaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası’ nı hazırlayanlardan biri olan ve Virginia temsilcisi James Madison’ ın şu sözleri dikkate değerdir:

“Devlet insan doğasının bütün özellikleri ile yansımasından başka bir şey değil midir? Eğer, insanlar melek olsalardı, o zaman devlete gerek olmazdı. Eğer melekler insanları yönetselerdi, o zaman da devleti kontrol etmeye ve sınırlamaya gerek kalmazdı.”<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Sözleşmenin Türkçe ve İngilizce tam metni için bkz. 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

<sup>62</sup> AKTAN, *Anayasal İktisat*, a.g.e., s. 7.

Bireylerin fayda ve çıkarlarını artırmak için devleti kullanarak sistemi yozlaştırabilecekleri gerçeğinden hareketle devletin sınırlanması gerektiğini söyleyen ünlü politikacının düşünceleri 200 yıldan beri gerçekliğini korumaktadır.

1961 Anayasa Ön Taslağını hazırlamakla görevlendirilenlerin karşılaştığı en önemli sorun “tarafsız bir yönetim sağlamak meselesi” olmuştur<sup>63</sup>. Bu konudaki çalışmalara katılan Prof. Dr. Sıddık Sami Onar konuyu şu şekilde değerlendirmektedir.

“Hukuk devleti ilkesini gerçekleştirmek, hatta sosyal bir kurum olarak devletin varlığını, devam ve istikrarını sağlamak için idareyi her zaman değişebilen siyasi akımların ve kişilerin etkisinden kurtarmak, tarafsızlığını sağlamak gerektir. 27 Mayıs 1960 ihtilalini doğuran nedenlerden biri de idarenin ve idare kudretinin bir zümrenin, oligarşinin eline geçmesi, onun şahsi arzu, çıkar ve ihtiraslarının bir aleti olması idi. Polis kuvveti, idare yararından ziyade siyasi kudreti kötüye, şahsi çıkar ve ihtiraslarına alet eden bir zümrenin çıkarına kullanılmaya başlanmış ve tarafsızlığını kaybetmişti.”<sup>64</sup>

1961 Anayasası öncesinde, bireylerin sisteme yaptığı tahribat teşhis edilmiş ve anayasa ideolojisi oluşturulurken bu konu tartışılmıştır. Yine, 1982 Anayasası hazırlanırken de aynı teşhis söz konusu olmuş ancak tedavi yolu olarak “devletin bireyden korunması için bireyin kısıtlanması” tercih edilmiştir. Bu yaklaşım ile devlet yönetiminin temel taşlarının bireyler olduğu gerçeği göz ardı edilmiş ve devlet bireylerden bağımsız, ulvî bir tüzel kişilik olarak ele alınmıştır.

Anayasayı hazırlayan zihniyet açısından Amerika Birleşik Devletleri ve Türkiye Cumhuriyeti anayasalarını vergilendirme yetkisi konusunda karşılaştırabiliriz. Amerika Birleşik Devletleri Anayasası’na 1913 yılında eklenen bir madde ile gelir üzerinden vergi alınmaya başlanmıştır. Buna göre:

“Nereden elde edilirse edilsin, eyaletler ve bireyler arasında hiçbir ayırım yapılmadan gelir üzerine vergi koyma ve toplama yetkisi Kongre’ nindir”<sup>65</sup>

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’ nın 73. maddesine göre ise:

“Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.”

Anayasada yer alacak vergilendirme esasları açısından; devletçi yaklaşım kişiyi ödemekle yükümlü tutarken, bireyci yaklaşım ise devleti tahsilden sorumlu tutmuştur. Bir tarafta Kongre vergi koymak ve toplamakla mükelleftir; diğer tarafta ise mükellefler vergi ödemekle yükümlüdür. Bir tarafta vergi kaçırınlar veya kayıt dışı çalışanlar açısından birinci derecede suçlu olan kamu otoritesidir; diğer tarafta kamu otoritesinin bu süreçte yasama dışında hiçbir anayasal görevi yoktur. Bir tarafta toplam nüfusun %60’ ı gelir vergisi mükellefidir, diğer tarafta mükellef sayısı bakımından toplam nüfusun %10’ una henüz ulaşamamıştır ve onların da %80’ i stopajla vergilendirilmektedir. Ekonomik anayasa yaklaşımını savunanlar, bütün bu yapısına rağmen hala Amerika Birleşik Devletleri’ ndeki sistemin bireysel özgürlükler üzerine baskı yaptığını iddia etmektedirler.

#### **d) Anayasalarda Ekonomik Sistemin Göz Ardı Edilmesi**

Anayasalarda devlet ile birey arasındaki sistem oluşturulurken, politik yapı ağırlıklı olarak ele alınmaktadır. Dolayısıyla anayasalar bir “politik anayasa” kimliği taşımaktadır. Devletin politik kurumları ve izleyeceği siyasal sistem anayasalarda sınırlandırılmaktadır. Örneğin, milletvekilliği, cumhurbaşkanlığı, başbakanlık, yargı sistemi ve diğer benzeri kurumların ve sistemlerin tamamı anayasaldır. Anayasanın öngörmediği bir yöntem ile, örneğin cumhurbaşkanı seçmek mümkün değildir. Bu nedenle ekonomik hükümlerin de en az politik hükümler kadar önemli olduğu unutulmamalı ve politik kurumlar ile ekonomik kurumlar muhakkak anayasal düzeyde ele alınmalıdır.

<sup>63</sup> İl Han ÖZAY, “Merkez Bankası’ nın Özerkliği”, *Selim KANETİ’ ye Armağan*, Aybay Yayınları: 15, İstanbul 1996, s. 153.

<sup>64</sup> Sıddık Sami ONAR, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 3. Bası, İstanbul 1966, s. 191.

<sup>65</sup> Orijinal metni: “The Congress shall have power to lay and collect taxes on incomes, from whatever source derived, without apportionment among several states, and without regard to any census of enumeration”; daha geniş bilgi için bkz. *Thomas Legislative Information on the Internet; Amerika Birleşik Devletleri Anayasası*, <<http://lcweb2.loc.gov/const/const.html>>, 25.10.2001.

Devlet, ulus olmak için değil, bir arada yaşayan insanların ortak çıkarlarını maksimize edecek bir yapıyı garanti etmek için vardır. Ulus-devlet de bile, devlet kuran ulusun demokrasi ve özgürlük yolundaki kazanımlarının ardından sosyal refah ideali ön plana çıkacaktır. Toplumda ekonomik refah sağlanamadığı sürece, ulus önce devleti sorgulayacak, ardından elde ettiği tüm kazanımları feda etmek uğruna, kendine ekonomik refah sağlayacak alternatif sistemleri arayıp bulacak ve benimseyecektir. Dolayısıyla yeni kurulan bir devlet, onu politik özgürlüklerle donatmak ve demokratik katılımı devlet yönetimine dâhil etmekten ziyade, ekonomik refahı sağladıkça süreklilik kazanacaktır. Aksi takdirde mutlak krallık ya da monarşi altında ekonomik refahı yakalamış bir ulusa veya topluma cumhuriyetin faziletlerini anlatmak hiçbir işe yaramayacaktır.

Tüm demokratik devletlerin mali kuralları vardır. Bunların arasında, vergilendirme, vergi muafiyeti, muhasebe işlemlerinin gerekliliği, borçlanma sınırları ve harcamaların sınırlandırılması için kurallar yer alır. Bu kuralların bazıları anayasaldır ve sadece çok zor ve zaman alan bir süreçle değiştirilebilirler. Bazıları ise yeterli bir çoğunluğun oyu ile rahatça değiştirilebilir. Vergilemede tarafsızlık ya da yatay adalet gibi diğerleri ise resmen uygulanmayan fakat vergilerin ve harcamaların kanuna uygunluğunda önemli bir görev üstlenen “normatif” kurallardır. Bütün bu kurallar vatandaşları kamu görevlileri ile diğer vatandaşların kötü niyetlerinden korumak için ortaya çıkmıştır. Aynı zamanda bizleri birbirimizin iyi niyetlerinden de korumaktadırlar<sup>66</sup>.

Politik yapının yanı sıra ekonomik yapının göz ardı edilmesi ve tüm politik sınırlarına rağmen, devletin ekonomik sınırlarının yeteri kadar belirlenmemiş olması, günümüzdeki anayasaların en önemli eksikliğidir. Siyasi otoritenin, yetki alanının daraltılmasından ziyade, oyunun kurallarını belirlemeye yönelik anayasal hükümler ile sınırlandırılması refah toplumuna giden yolun anayasal yönünü oluşturmaktadır. Bireyler politik ve ekonomik yapının bir arada ele alındığı bir anayasal sistemde daha özgür olabileceklerdir. Siyasi otoritenin, cumhurbaşkanını belirlemek açısından anayasal olarak sınırlanması yerine, ekonomiye takdiri müdahalelerle toplumdaki gelir dağılımını bozmak açısından anayasal düzeyde sınırlanması, bireyler açısından daha büyük önem taşımaktadır. Hatta sağlıklı bir işleyişe sahip ekonomilerde, bireylerin politik sisteme katılımının azaldığı görülmektedir. Daha müdahaleci sistemlerde ise devleti ele geçirmeye çalışan grupların sayısı artmakta ve ekonomik sorunların hissedilir derecede sosyal bir sorun haline geldiği durumlarda bireyler politik sistemi daha çok tartışmaktadırlar. Dolayısıyla, ekonomik yapıda sorun olmadığı sürece politik yapı da düzgün işleyecektir. Bu bağlamda, refah toplumu yolunda, ekonomik ve politik sistemin anayasalarda bir arada ele alınması önemli bir adım olmaktadır.

## 2. Hukukun Üstünlüğü İdeali

Bir siyasi ideal olarak hukuk devleti modern anayasacılığın temelini oluşturmaktadır. Yönetimde keyfilik yerine, kuralların esas olması hukuk devletinin en önemli özelliğidir. Bu özellik, devlet erkinin yetkilerinin sınırlandırılmasına dayanmaktadır.

Hukuk devleti ilkesi kurallara uymak açısından birey ile devlet arasında bir eşitlik sağlamalıdır. “Kanun önünde herkes eşittir, devlet bile” anlayışı olarak yorumlanması gereken bu ideal, aynı zamanda demokratik sistemin özünü oluşturmaktadır.

Modern demokratik devlet uygulamasında, devletin faaliyet alanı ve dolayısıyla yetkileri alabildiğine genişlemiştir ve bu yetkilerin önemli bir kısmı takdiri niteliktedir. Bunun başlıca nedeni, bugün genelde hakim olan “sınırsız demokrasi” anlayışıdır. Bu iki anlama gelmektedir. Bir yandan demokratik siyasetin alanının sınır-tanımsız bir biçimde genişlemesi ahlaki bakımdan onaylanmaktadır. Çünkü demokratik-kollektif karar alma süreçlerinin kendiliğinden iyi sonuçlar ürettiğine inanılmaktadır. Bu ise, bünyesinde bireysel özel alanların ve nihayetinde sivil toplum alanının git gide daralması sonucunu doğurma potansiyeli taşımaktadır. Hukuk dilinde “kamu hukuku emperyalizmi” denen -ama bugün ne yazık ki çok az hukukçuyu kaygılandıran- olgu aslında bu durumun dolaylı bir anlatımıdır<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> Daha geniş bilgi için bkz. Randy T. SIMMONS, “Constitutional Limits Versus Statutory Rules”, *Limiting Leviathan*, Donald P. RACHETER & Richard E. WAGNER (eds.) Northampton N.A., Edward ELGAR, 1999.

<sup>67</sup> ERDOĞAN, a.g.e., s. 65.

Hukukun üstünlüğünü esas alan bir sistemin işleyişinde şu hususların algılanışı ve kurgulanması, “ekonomik anayasa” uygulaması açısından son derece önemlidir.

### a) Kuvvetler Ayrılığı

Hukuk devletinin ilk ve “olmazsa olmaz” koşulu diyebileceğimiz kuvvetler ayrılığı, yasama, yürütme ve yargı organlarının görev alanlarının açıkça tanımlanmış olması ve bu sınırlara muhakkak surette uyulması anlamına gelmektedir.

Modern anayasacılık tarihinde kuvvetler ayrılığını bir özgürlük güvencesi olarak ilk gündeme getiren İngiliz siyasal düşünürü John Locke’ dur. Düşünür ünlü “Sivil Siyasal-Yönetim Üzerine İki Deneme (1691)” adlı kitabında devlet yönetiminde başlıca üç kuvvetin söz konusu olduğunu belirtmiştir. Bunlar yasama, yürütme ve konfederatif güçlerdir. Ona göre, yetkinin kötüye kullanılmasına yol açacak şekilde iktidarın tek elde toplanmasını önlemek için yasama ve yürütme güçleri birbirinden ayrılmalıdır. Çünkü yasama gücünü ellerinde bulunduranlar kanunları kendilerine uygulamama veya onları kendi özel çıkarlarını kayıracak şekilde kullanma eğilimine girebilirler. Bu nedenle, yasamanın yaptığı kanunları uygulama görevinin ayrı bir kuvvete, yürütmeye ait olması gerekir. Locke bu şekilde zamanındaki yasama ve yürütmeyi elinde tutan monarşi kurumuna da karşı çıkmış olmaktadır<sup>68</sup>.

Kamu otoritelerinin yetkilerini keyfi olarak kullanma eğilimi içinde oldukları tarihsel bir gerçektir. Bu yetkilerin sınırlandırılmasından daha da önemli olan bir husus ise, kamu otoritesinin denetimidir. Yasama ve yürütme organları, kendi iç denetim mekanizmaları aracılığıyla bir oto-kontrol sistemi kurmuşlardır. Ancak, bu organların hukuka uygun hareket edip etmediklerinin en önemli denetim birimi yargı gücü olmaktadır. Dolayısıyla yargı gücü de diğer iki kuvvet olan yasama ve yürütme gibi bağımsız olmak zorundadır. Yargısal denetimin en önemli organı ise Anayasa Mahkemesi olacaktır.

Politikacılar, toplum tarafından ödenen vergileri harcama yetkisine sahip kimselerdir. Bu yetki onlara anayasalarda verilmiştir. Adına “temsili demokrasi” denilen bir seçim ve oylama mekanizması sonucunda onlara, toplum adına harcamada bulunma yetkisi devredilmektedir. Ancak, bu paraları harcarken fazla dikkatli olmadan ve müsrif bir şekilde savurganlığa yol açabilmektedirler. Çünkü harcamada sorumluluk kâğıt üzerinde kalmakta ve yetersiz denetim zamanla bürokratik birimlerin içinde “bürokratik feodalizm sistemi” olarak adlandırabileceğimiz bir yapıyı doğurmaktadır.

Yasama ve yürütme organlarının oluşumu, kuvvetler ayrılığı ilkesine bağlı olarak, birbiri ile örtüşmeyecek şekilde organize edilmelidir. Günümüzde salt çoğunluk anlayışının iktidar ölçütü olarak kabul edilmesi, çoğunluğun azınlığa tahakkümü ile sonuçlanabilen rejimlere yol açmaktadır. Hatta seçim sistemlerinde yapılan düzenlemeler ile salt çoğunluğun altındaki azınlığın bile iktidarı ele geçirebildiği görülmektedir<sup>69</sup>. Yasama organının salt çoğunluk esasına göre işlemesi ve bu organın içinden çıkan yürütme organının da yine yasama organından salt çoğunluk ile güvenoyu alması sonucunda, zamanla, iki kuvvet tek bir güce dönüşebilmektedir.

Yasama ve yürütme gücünün örtüşmesi, ekonomik anayasa yaklaşımına karşı olan bazı çevrelerce de kabul edilmekle beraber, örtüşmenin pek de zararlı olmadığına dair görüşler de mevcuttur. Prof. Dr. Ergun Özbudun bu konuyu şu şekilde değerlendirmektedir:

“Ekonomik anayasa taraftarlarının öne sürdükleri gibi, bazı temel ekonomik kararların, yürütme organı tarafından değil, kanun yoluyla alınması, çağdaş batı parlamenter rejimlerinde pek az şeyi değiştirir. Bu görüşün, yasama ve yürütme organlarının birbirlerinden büyük ölçüde özerk olarak çalıştıkları Amerikan başkanlık sisteminden esinlendiği açıktır. Oysa parlamenter rejimlerde hükümetin parlamentoya karşı siyasal sorumluluğu ilkesi, hükümetle parlamento çoğunluğu arasında zorunlu bir siyasal özdeşlik yaratır ve hükümetin parlamento karşısında siyasal üstünlüğüne yol açar. Parlamentoda az çok disiplinli bir parti (veya partiler) çoğunluğuna dayanan parlamenter bir hükümetin temel ekonomik kararlara ilişkin kanun

<sup>68</sup> ERDOĞAN. a.g.e., s. 100.

<sup>69</sup> Ülkemizde, 1983 ve 1987 yıllarında yapılan seçimlerde Anavatan Partisi ve en son 2002 seçimlerinde Adalet ve Kalkınma Partisi, %50’ nin altında oy almış olmalarına rağmen tek başlarına yasama ve yürütme gücünü ele geçirebilmişlerdir.



tekliflerinin, parlamento tarafından geri çevrilebileceğini tasavvur etmek bile güçtür. Çağdaş parlamenter rejimde parlamento, muhalefet partilerinin kamuoyuna yönelik serbest eleştirilerde buldukları, fakat kural olarak sonucu etkileyemedikleri bir foruma dönüşmüştür. Bu dönüşüm, ister beğenilsin ister beğenilmesin, sosyolojik bir gerçektir. Bu durumda, temel ekonomik kararların yürütme işlemi veya kanun yoluyla alınması arasında ciddi bir fark görmek mümkün değildir.

Temel ekonomik (ve diğer) kararların yürütme organı değil parlamento tarafından alınması yolundaki görüş, bir ölçüde de, XIX. yüzyılın sınırlı demokrasi anlayışının etkisiyle yürütme organına karşı beslenen güvensizlikten kaynaklanabilir. Bu dönemde parlamentonun halk temsilcilerinden oluşmasına karşılık, yürütme organının hala bir ölçüde hükümdara bağlı bulunması, iki organ arasında bir demokratik meşruluk farkı yaratıyordu. Bugün ise demokratik gelişme, bu farkı ortadan kaldırmıştır. Parlamento ne kadar halk iradesine dayanıyorsa, onun güveniyle ayakta duran parlamenter hükümet de o kadar halk iradesine dayanmaktadır. Dolayısıyla bir işlemin, parlamento veya hükümet tarafından yapılması arasında demokratik meşruluk açısından bir fark yoktur.”<sup>70</sup>

2003 yılında, halkın iradesinin %45’ ini içinde barındırmayan bir parlamentoda, üçte iki çoğunluğu sahip bir iktidarın ne kadar halk iradesini yansıttığı tartışmalıdır. Özbudun, neredeyse totaliter bir yapılanmaya doğru giden siyasal yönetim anlayışını, sosyolojik bir gerçeklik olarak algılamakta ve bunu bir bakıma desteklemektedir. Eğer hükümet, pek çok konuda kendi işleyişinde serbest bırakılırsa, o zaman parlamentonun ne işe yaradığı sorgulanmayacak mıdır? Yapılacak seçimler sonucu parlamentoya seçilen pek çok parlamenter, kendi içlerinden çıkan güçlü ve otoriter bir hükümetin boyunduruğunda kaldıkları sürece, keyfi yönetim nasıl önlenebilecektir? Nitekim Türkiye’ de benzeri bir süreç yaşanmış ve yaşanmaktadır. Yasama organı ile birlikte yargı organı da yürütme organının egemenlik alanına dâhil edilmiştir.

Siyasi otoritenin yetkilerinin sınırlandırılmasına yönelik önerilerin altında, XIX. yüzyılın sınırlı demokrasi anlayışını aramak yerine, XX. yüzyılın kamu tercihi teorisini ve anayasal iktisat yaklaşımını incelemek, aynı dönemdeki demokrasilerin sorunlarını araştırmak daha akılcı bir tutum ve davranış olacaktır.

Demokrasinin gösterdiği gelişim süreci üzerine yapılmış son derece onurlu bir tespit ise şöyle denilmektedir:

“Yeryüzünün pek çok fakir bölgesinde desteklediğimiz demokrasinin otoriteriyenizmin yeni biçimlerine doğru dönüşmekte olduğunu düşünüyorum. Amerika Birleşik Devletleri’ ndeki demokrasi, daha öncekilerden daha büyük bir risk içindedir ve bu riskin bir nedeni de karanlık ve karmaşık kaynaklardan besleniyor almasıdır. Gelecekteki birçok rejim, özellikle bizimki, Washington’ daki mevcut yönetimden ziyade, antik Atina ve Yunan oligarşilerine benzeyecektir.”<sup>71</sup>

Totaliter ya da otoriter eğilimlerin gösterdiği gelişimi, tarihsel bir bilince dayalı olarak değerlendiren bu görüş, demokrasilerin içine düştüğü ya da sürüklenmekte olduğu krizi daha akılcı bir tespitle ortaya koymaktadır. Günümüzde, Amerika Birleşik Devletleri yönetiminin, sadece kendi vatandaşları değil, aynı zamanda yeryüzündeki pek çok bireyin ekonomik özgürlükleri açısından ne derece önemli bir tehdit haline gelmekte olduğu herkesçe tartışılmaktadır.

Bu bağlamda, konuyu demokratik meşruluktan ziyade demokratik yapılanma ile ilişkilendirebiliriz. Sistemin organlarını ve çalışma şeklini demokratik olarak kabul edebiliriz; ama işleyişi demokratik olmayan sonuçlar doğuruyorsa, o zaman demokrasi kavramı tartışılır hale gelecektir. Demokrasi amaçlarıyla ve sonuçlarıyla bir bütündür. Bu bakımdan, yasama organı ile yürütme organının birbirinden muhakkak surette ayrılması gerekmektedir. Özellikle salt çoğunluk esasının uygulanması, bu işleyişe zarar vermesi nedeniyle, baştan gözden geçirilmelidir. Bu konuya ilişkin değerlendirmelere “Demokratik Sistemin İşleyişi” başlığı altında daha geniş yer verilecektir.

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası’ na göre, gelir artırıcı bir kanun teklifi muhakkak surette Temsilciler Meclisi tarafından hazırlanır, kabul edilir, daha sonra Senato’ da görüşülür ve kabul edilir, daha sonra Başkan’ ın

<sup>70</sup> Daha geniş bilgi için bkz. ÖZBUDUN, a.g.t., ss. 4–6.

<sup>71</sup> Robert D. KAPLAN, “Was Democracy Just A Moment”, *Atlantic Monthly*, December 1997, ss. 55–56.

onayına sunulur. Başkan onaylamaz ise, bu teklifin tekrar kabul edilebilmesi için Temsilciler Meclisi'nden üçte iki oy çokluğu ile geçmesi gerekecektir. Anayasal sistem, mali kanunların kabulünde, yasama ile yürütme arasındaki ayırımı bu şekilde öngörmüştür. Buna rağmen, yasama organında kabul edilen ve Başkan'ın onayladığı pek çok mali kanun tasarısının ise Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiği de bir gerçektir. Yani, yargısal denetim ciddi bir şekilde işletilmekte ve kuvvetlerin tamamının kabul etmesi halinde ancak bir mali kanun yasalaşabilmekte ve uygulanabilmektedir. Aksi takdirde, bireysel özgürlüklerin varlığı dahi tartışma konusu olacaktır.

Amerika Birleşik Devletleri'ndeki sistemin bu şekildeki işleyişine karşın, bu ülkede ekonomik anayasa yaklaşımını savunanların, özgürlükleri kısıtladığı için devletin yetkilerinin daha da sınırlandırılmasını istiyor olmaları ilgi çekicidir. Burada "yetkileri sınırlandırılacak devlet" ile ifade edilen, yürütme organı başta olmak üzere ve daha sonra da yasama organının yetkilerinin sınırlandırılması; buna karşın yargı denetiminin daha etkin hale getirilebilmesi açısından yargı gücünün işleyişinin genişletilmesidir. Yani kuvvetler ayrılığının, tüm kuvvetlerin aynı seviyeye çekilerek uygulanmasıdır.

"Türkiye' de yargı kurumunun adalet dağıtımında ve hakça, etkin ve adil kararlar üreterek sosyo-ekonomik çatışmaları çözüme uygulamalarında zaman zaman sorunlar yaşanmaktadır. 1982 Anayasası ile anayasal ve idari yargı denetiminin kapsamını daraltma ve kısıtlama yoluna gidilerek, Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetki alanı daraltılmış; Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işler ile Yüksek Askeri Şura'nın ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun kararları yargı denetimi dışında tutulmuş; kamu personeli hakkındaki uyarma ve kınama cezaları bile denetim dışında bırakılmıştır. Ayrıca, yasama organının çıkardığı yasalarda zaman zaman görülen çelişkiler, başka yasalar ve Anayasa ile düşülen çelişkiler, geçmişe yürütülen (makale şamil) yasa yapma uygulaması, Türkiye' de yasal uygulamalardaki istikrarı zedeleyen etkenlerdir. Hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti ilkesinin tüm çağdaş nitelikleriyle gerçekleştirilebilmesi için yargı denetimine konulan kısıtlamaları kaldırmak gerekecektir."<sup>72</sup>

Yargı denetiminin gerçekten etkin olabilmesi, her şeyden önce mahkemelerin bağımsız ve yargıçların güvencede olmalarına bağlıdır. Mahkemelerin bağımsızlığı hem organik hem de işlevsel anlamda düşünülmelidir. Organik bağımsızlık, mahkemelerin yasama ve yürütmeden bağımsız olarak örgütlenmeleri ve kendi özlük işlerini yine kendilerinin yürütmelerini ifade eder. İşlevsel bağımsızlık ise, hâkimlerin görevlerini yerine getirirken bağımsız olmaları, yani başka bir merciden (yasama, yürütme ve idareden hatta diğer yargı yerlerinden) emir ve talimat almaksızın sadece hukuka ve kendi vicdani kanaatlerine göre karar verebilmeleri demektir. Yargıç güvencesi özünde statü garantisidir; yargıçların görevden alınamamalarını ve buna benzer sonuçlar doğuran bir işleme tabi tutulamamalarını, kendi istekleri dışında kanuni yaş haddinden önce emekli edilememelerini gerektirir<sup>73</sup>.

## **b) Kanun Önünde Eşitlik**

Hukuk devleti idealine ulaşmadaki ölçütlerden bir diğeri de "kanun önünde eşitlik"tir. Daha önce, "devletin herkese eşit mesafede olması" olarak ifade edilen bu husus, İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si'nin 2. maddesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 14. maddesinde yer almaktadır. Kanun önünde eşitlik ilkesinin doğal bir sonucu olarak, bireyler arasında hukukun uygulanması açısından din, dil, ırk, soy-sop, sınıf, cinsiyet, felsefi ve siyasi inanç farklılıkları nedeniyle farklı muamele yapılması mümkün bulunmamaktadır.

Bu ilke, belli kişi ya da grupların farklı muameleyle tutularak haksızlığa uğramasını önlediği gibi, yine belli kişi ve grupların farklı muameleyle tutularak avantajlı hale getirilmesini de yasaklamaktadır.

Kanun önünde eşitlik ilkesinin ihlali, genel çıkar ya da kamu yararı söz konusu olunca hoş görülebilmektedir. Ancak, kamu yararı çoğunluğun, iktidarın, devletin veya hazinenin yararı demek değildir. Kamu yararı ile toplumdaki hedeflenen gayenin açık bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir.

<sup>72</sup> T.C. Çevre Bakanlığı, *Sürdürülebilir Kalkınma Ulusal Raporu 2002*, (Eds: Gürel TÜZÜN, Sibel SEZER), Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi, Johannesburg, Aralık 2002, s. 114.

<sup>73</sup> ERDOĞAN, a.g.e., s. 69.

Hukuki eşitliğin temelinde ahlaki bir ilke olan “insan onuru bakımından eşitlik” düşüncesi yatar. Kanun önünde eşitlik, mutlak eşitlik ya da sosyo-ekonomik eşitlik demek değildir. Mutlak eşitlik, insanlar arasındaki hiçbir farklılığı dikkate almadan herkesi eşit kabul etmektir ki, bu şematik bir toplum oluşturmak demektir ve bu nedenle adaletsizdir. Sosyo-ekonomik eşitlik ise kişileri ekonomik yapılarına göre eşitlemektir. Böyle bir anlayış, herhangi bir tutum değil tamamen bir bakış açısıdır. Faşizmin doğasından kaynaklanan bu eğilim, özgürlük anlayışına da terstir. Kanun önünde eşitlik, bu eşitlik anlayışlarının ötesinde, haklı nedenlere dayalı olarak gerektiğinde farklı muameleyi de geçerli kılan bir tutumdur.

### c) Hak Arama Özgürlüğü

Ekonomik anayasa anlayışının temelinde kuvvetler ayrılığının uygulanması ve yargısal denetimin güçlendirilmesi vardır. Bireysel hak ve özgürlüklerin, yürütme veya yasama güçleri tarafından ihlali halinde, hakları ya da özgürlükleri ihlal edilenlerin, önce ihlal eden makama ve daha sonra da yargı yoluna başvurabilmelerinin derecesi de hukuk devletinin önemli kriterlerinden biridir.

Ekonomik anayasa yaklaşımında özellikle, anayasa yargısına başvuru yollarının genişletilmesi önerisi tartışılmaktadır. Bireylerin, kendileri ile ilgili ekonomik ve mali yasaların parlamentolardan geçişi esnasında söz sahibi olamamaları ya da temsilcilerinin tam anlamıyla kendilerini temsil edememeleri durumunda, haklarının veya özgürlüklerinin ihlal edilmesine karşılık anayasa mahkemesine başvuru yollarının açılması, yargı sistemindeki önemli ilerlemelerden biri olacaktır. Ancak, böyle bir hakkın verilmesi halinde, bireylerin ekonomik ve mali olmayan düzenlemeler ile ilgili olarak da anayasa mahkemesine başvuru haklarının genişletilmesini istemeleri kaçınılmaz bir hale gelebilecektir. Bu nedenle anayasa mahkemesine başvuru hakkının ekonomik ve politik özgürlüklerle sınırlanması ve bu sınırlamanın anayasal güvence altına alınması gerekmektedir.

### 3. Demokratik Sistemin İşleyişi

Türkiye’ de demokratikleşme yönündeki mücadele, cumhuriyetin kuruluş yıllarına dek uzanmaktadır. Bazı siyaset bilimciler demokrasinin başlangıç tarihi olarak çok partili yaşama geçilen ve ilk genel seçimlerin yapıldığı yılı esas almaktadırlar. Demokrasi seçimlerden ibaret bir rejim değildir. Demokrasi kavramı ile cumhuriyet rejimini birbirinden ayırmak gerekir. Cumhuriyet, devlet başkanının seçimle iş başına geldiği bir siyasal sistemin adıdır. Irak’ ta Saddam Hüseyin ve Libya’ da Albay Muammer Kaddafi kendilerini seçimle iş başına gelmiş liderler olarak tanıtmışlardır. Hatta bu ülkeler kendi yönetim biçimlerini cumhuriyet olarak adlandırmaktadırlar. Oysa cumhuriyet, demokrasi demek değildir. Demokrasi için seçimler gerekli olmakla birlikte tek başına yeterli bir koşul olmamaktadır. Bir ülkede seçimlerin yapılması o ülkenin demokratik bir ülke olduğu anlamına gelemez. “Demokrasi, temel insan hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmış olduğu bir rejimin adıdır. Bu tanımlardan hareketle Türkiye’ yi bir cumhuriyet olarak kabul edebiliriz, ancak gerçek demokrasinin geçerli olduğu bir ülke olarak kabul edemeyiz.”<sup>74</sup>

Demokratik bir sistemde bireylerin, politik işleyişte görev alacak olanları kendi özgür iradeleriyle tayin ettiğine inanılmaktadır. 20.03.1952 tarihinde Paris’ te imzalanan “İnsan Haklarını ve Temel Özgürlükleri Korumaya Dair Avrupa Sözleşmesinin Birinci Protokolü” nün 3. maddesine göre:

“Sözleşmeci taraf devletler yasama organının seçimi için, halkın kendi düşüncelerini serbestçe ifade etmesinin güvence altına alındığı koşullarda, makul aralıklarla ve gizli oyla serbest seçimler yapmayı taahhüt ederler.”

Ayrıca, 24.7.2003 tarih ve 25178 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan 4.6.2003 tarih ve 4868 Sayılı Kanun ile onaylanması uygun bulunan Birleşmiş Milletler’ in “Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme”sinin 25. maddesine göre:

“Her yurttaş, 2. maddede belirtilen ayrımlara ve makul olmayan kısıtlamalara bağlı olmaksızın:

a) Doğrudan doğruya ya da özgürce seçilmiş temsilciler aracılığı ile kamu yönetimine katılma;

<sup>74</sup> Coşkun Can AKTAN, “Demokrasi, Liberalizm ve Sınırlı Devlet”, *Yeni Türkiye*, Yıl: 5, S:25, Ocak-Şubat 1999, s. 144.

- b) Genel, eşit ve gizli oyla belirli dönemlerde yapılan, seçmenlerin iradelerini özgürce ortaya koymalarını garanti eden gerçek seçimlerde oy kullanma ve seçilme;
- c) Genel anlamda eşit olarak, ülkesinin kamu hizmetlerine girme hak ve fırsatına sahiptir.”

“Bu anlayışta, yurttaş yönetilen değil, paydaş olarak temel siyasal karar alıcı konumundadır. Burada temel siyasal katılma ilkesi, bir siyasal sorun ve çözümüyle ilgili karardan etkilenenleri de karar alma sürecine ortak kılmak olacaktır. Hükümetin seçmenlere gösterdiği duyarlılık, otoritelerin hayırseverlik ve iyi kalpliliğinden değil, halkın rızasına ve ona hesap verme zorunluluğuna dayanmasındandır.”<sup>75</sup>

Temsili demokratik sistemin esasını serbest seçimlere bağlayan bu sözleşmeler, bireyin kendi düşüncesini serbestçe ifade etme özgürlüğünün de altını çizmektedirler. Bu özgürlüğün yolu ise bireylerin örgütlenmesinden geçmektedir. Demokratik sistemin herkesin düşüncelerini serbestçe ifade edebildiği bir sistem olmasının yanı sıra; her kafadan bir ses çıkar hale gelip demagojiye de dönüşme riskini taşıdığı da unutulmamalıdır.

Politikacı demagogtur. Her konuda her şeyi söyleyebilir ve “dün dündür, bugün bugündür” felsefesi ile hareket etmektedir. Politikanın doğası gereği kendisinden başka bir şey beklenemez. Ancak seçmen demokrat olmalı, kendi söz hakkını gerektiğinde kullanabilmeli, başkalarının söz hakkına ise saygı göstermelidir. Politikacının tutarsızlıklarına karşı veto hakkına sahip olmalı ve devlet yönetimine verdiği yetkilerin sınırının farkında olarak kendi özgürlüklerine karşı yapılabilecek müdahalelere gerektiğinde karşı koyabilmelidir. Demokrasiyi yaşatabilmenin ve demagojiye dönüştürmemenin en temel şartı budur. Seçmen, demokratik sistemdeki konumunun bilincinde olmaz ya da bu bilinçten uzaklaşırsa veya uzaklaştırılırsa, siyasal sistem tehdit altında kalacaktır. Böyle bir ortamda politikacılara geniş bir yetki alanı bırakılacak ve devletin büyümesi ve bireyin özgürlüklerinin sınırlandırılması kaçınılmaz olacaktır. Üstelik bu işleyiş demokratik bir sistemde gerçekleşiyor gibi görünecektir.

Bunun demokratik yapıya yansımaları ise, tüm çıkarların ya da görüşlerin temsil edildiği bir parlamentonun oluşturulmasını sağlayacak bir seçim sistemi ile, yasama organında her kesime söz hakkı verilmesinden geçmektedir.

“Demokrasilerde, ekonomi politikasına yönelik kararlar çoğunlukla salt çoğunluk esasına göre alınır. Milletvekillerinin yarısından bir fazlasının oyu bu kararların alınması için yeterlidir. Ancak bazen, salt çoğunluk esasını seçmenlerin çoğunluğunun tercihini yansıtmak açısından yeterli olmayabilir. Böyle bir ekonomide, ortanca seçmenlerin mevcut mali politikalar üzerindeki gücü sınırlandırılmadığı için, salt çoğunluk esasını ekonomik politikaların takdiri olması ile eş anlamlı olmaktadır. Oylama mekanizmasıyla, kişisel tercihlerin toplamı ekonomi politikalarını belirlemektedir. Her dönemde izlenecek maliye politikası için seçimler yapılmaktadır. Nüfusun artmasına rağmen seçmenler, gençler ve yaşlılar olmak üzere iki kuşaktan meydana gelmektedir. Ortanca seçmenler ise daha çok gençlerden oluşmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin varlığını ve şeklini belirleyen husus ortanca seçmenlerin sandık başındaki davranışlarıdır. Ortanca seçmenler şimdiki ve gelecekteki tüketimleri ile ilgilirlenir. Gençlerin ekonomi politikasına ilişkin tercihleri, mevcut tüketim seviyesini etkilediği gibi yaşlı kuşağa da bir gelir akımı sağlar. Bu da dolaylı olarak gelecekteki tüketimi etkiler. Bu etki gelecekteki ortanca seçmenlerin tercihlerine bağlı olarak gelişir.”<sup>76</sup>

Demokrasinin siyasal işleyişinin piyasaya yansımaları ise “tüketici bilinci” olarak kendini göstermektedir. Üreticiler kâr maksimizasyonu gayesi ile hareket ederken, tüketici tercihlerini dikkate almak zorundadırlar. Piyasada tüketici tercihine dayanmayan hiçbir üretici güç ayakta kalamamaktadır. Çünkü bireyler tüketim faaliyetinde faydalarını artırmak istemektedirler ki, bu da ekonominin ana sorunudur. Yani, gereksinimlerin en yüksek fayda ile sağlanması sorunudur. Tüketiciler en yüksek faydayı elde edebilecekleri mal ve hizmet bileşimine yönelirler ve piyasaya yön verirler. Bu süreçte üreticiler her zaman daha kaliteliğini daha ucuza üretmenin yollarını aramak zorundadırlar.

<sup>75</sup> T.C. Çevre Bakanlığı, *Sürdürülebilir Kalkınma Ulusal Raporu 2002*, (Eds: Gürel TÜZÜN, Sibel SEZER), Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi, Johannesburg 2002, Aralık 2002, s. 100.

<sup>76</sup> Costas AZARIADIS, Vincenzo GALASSO, “Constitutional ‘Rules’ and Intergenerational Fiscal Policy”, *Constitutional Political Economy*, Vol. 9, Issue 1, March 1998, s. 69.

Çağdaş devletlerde tüketicinin korunmasını esas alan bir hukuk rejimi benimsenmekte iken, müdahaleci ekonomilerde daha çok üreticinin korunması esastır. Toplumda herkesin hem üretici hem de tüketici olduğu düşünülürse ve ekonominin lokomotifini tüketim olduğuna göre, tüketici hakları daha ağır basacaktır. Üretici açısından kaliteli üretmek bir zorunluluk iken, tüketici açısından kaliteli tüketmek bir haktır. Dolayısıyla, gelişmiş ülkelerde hukuk sistemi tercihinin tüketiciden yana kullanılmaktadır. Böylece piyasanın işleyişinde de demokratik bir yapı oluşturulabilmektedir. Tüketiciler örgütlenerek, üreticileri yönlendirebilmektedirler.

Politik sistemde oy kullanan seçmenler ile ekonomik sistemdeki tüketiciler, bireysel faydalarını artırmak isteyen kitlelerdir ve örgütlenme özgürlükleri kısıtlanmamalıdır. Politik sistemde politika üretenler -ki bunlar seçilmiş olsun ya da olmasın fark etmez- ile ekonomik sistemde üretim yapanlar aynı statüdedir ve temel amaçları seçmenlerin ya da tüketicilerin kendilerini tercih etmelerini sağlayarak yine kendi çıkarlarını artırmaktır. Politikacıların ve üreticilerin hepsi, aynı zamanda seçmen ve tüketicidir. Anayasal sistem daha kaliteli politikanın ve daha kaliteli üretimin esaslarını belirleyecek şekilde düzenlenirse, hem seçmenler hem de tüketiciler faydalarını artıracaklar ve sonuçta bundan tüm toplum kârlı çıkacaktır.

Çağdaş sivil bir topluma; tüketici egemenliği yani piyasa mekanizması ve seçmen egemenliği (sosyal seçim = oy sandığı) ihmal edilerek ulaşılamaz<sup>77</sup>. Bunun yolu ise örgütlü toplum, yani örgütlenmiş tüketiciler ve örgütlenmiş seçmenlerden ya da diğer bir deyişle baskı ve çıkar grupları yapılanmasından geçmektedir.

Bu bağlamda, örgütlü toplum yapısının demokrasinin teminatı olduğu unutulmamalı ve her kesimin örgütlenebilmesine olanak sağlayacak bir özgürlük ortamının oluşturulmasına çalışılmalıdır<sup>78</sup>. Toplum içindeki farklı çıkar grupları kendi çıkarları arasında bir denge kurabilecek özgürlük ortamına ulaştıkları anda, devletin pek çok konudaki düzenlemesine ihtiyaç kalmayacak ve devlet, sadece özgürlükleri garanti edeceği bir yapıya geri çekilecektir<sup>79</sup>. Yani, kendi aralarında uzlaşan çıkar gruplarının, toplumdaki diğer çıkar gruplarının ya da bireylerin özgürlüklerini sınırlamaması için devlet doğal işlevlerini yerine getirecektir.

## **B. Türkiye Cumhuriyeti İçin Bir “Ekonomik Anayasa” Önerisi**

Ekonomik anayasa yaklaşımına paralel ya da karşı olan görüşleri, gerekçeleri ile birlikte ele aldığımızda daha iyi bir ekonomik anayasanın nasıl olabileceğini ortaya koyabiliriz. Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Birliği bünyesinde yapılan çalışmalar göz önüne alındığında, anayasal sistemimize uygun bir ekonomik anayasanın artık akademik tartışmaların ötesinde ele alınması zamanı gelmiştir.

İnsanlık tarihi, pek çok dönemde, haklar ve özgürlükler uğruna verilen mücadelelere sahne olmuştur. İnsanlar, doğal yaşam döneminden devlet otoritesi altına geçmişler ve doğal yaşam döneminde sahip oldukları hak ve özgürlükleri kısıtlayan despot rejimlere karşı, bu hak ve özgürlüklerini kazanmak ve korumak için büyük savaşlar vermişlerdir. 1215 tarihli ilk yazılı özgürlük belgesi olan Magna Carta’ da, insanların zalimlere, despotlara, tiranlara karşı verdiği mücadelenin izleri görülmektedir. Bugün, demokrasi, hukuk devleti, haklar ve özgürlükler, anayasal devlet gibi kavramların evrensel değerler haline gelmesinin altında insanlığın yaşadığı büyük acılar ve mücadeleler vardır<sup>80</sup>.

İnsan topluluklarının yönetiminde, iki büyük çıkar grubunun birbiriyle kıyasıya bir rekabet içinde olduğu görülmüştür. Bunlardan ilki “ruhban” sınıfı diğeri ise “asker” sınıfıdır. Tarihinin bilinen en eski devletleri din adamları tarafından idare olunmuştur. Daha sonra gelen tarihi evrelerde ise asker sınıfının ortaya çıktığı ve devlet yönetimini ele geçirdiği bilinmektedir. Asker sınıfı ile ruhban sınıfı arasında, devlet yönetimini ele geçirmeye yönelik bu çıkar mücadelesi zaman zaman her iki kurumun da birbirini yıpratmasına sebep olmuş ve toplumların

<sup>77</sup> AKALIN, a.g.t., s. 75.

<sup>78</sup> Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Richard B. McKENZIE, “The Twilight of Government Growth in a Competitive World Economy”, *Policy Analysis*, S: 111, August 19, 1988.

<sup>79</sup> Parlamenter demokrasi ile parlamenter olmayan demokratik bir sistem arasında rantların paylaşımı açısından yapılmış deneme mahiyetindeki bir çalışma hakkında bkz. Daniel DIERMEIER & Timothy J. FEDDERSEN; “Comparing Constitutions: Cohesion And Distribution In Legislatures”, *European Economic Review*, Vol. 42, 1998.

<sup>80</sup> Bu konuda geniş bilgi için bkz. Coşkun Can AKTAN, “Kanun Devleti Değil, Hukuk Devleti Olmalıyız...”, *Yeni Türkiye*, Yıl: 4, S. 21, Mayıs-Haziran 1998, s. 581–586.

sahip oldukları devletlerin ortadan kalkmasına kadar varan bir süreci beraberinde getirmiştir. Günümüz demokrasilerini de tehdit eden bu rekabet, aynı zamanda bireysel refahın önündeki en büyük engellerden biridir.

Çıkar gruplarının devlet yönetimini ele geçirmeye yönelik gayretlerinin altında yatan en önemli etken, kamu yönetiminin sahip olduğu geniş mali yetkililerdir. Bu yetkileri kendi bünyelerinde toplamak ve kendi çıkarlarını artırabilmek için bütün tahsis mekanizmalarını ele geçirmek isteyen çıkar grupları arasında bir dengenin varlığı, iyi bir devlet yönetiminde olması gereken en önemli koşullardan biridir. Bazı bireylerin ya da baskı gruplarının sindirilmesi ya da söz haklarının olmaması, kamu bürokrasisinin belli gruplardan yana hareket etmesi ya da doğrudan bazı grupların güdümüne girmesi, devlet yönetimlerindeki huzursuzlukların artmasına neden olmaktadır.

Günümüz Türkiye’ sinde, kamu ekonomisindeki kötü yönetim herkesçe şikayet edilen bir konudur. “Yönetim anlayışının değişmesi ya da yöneticilerin değişmesine yönelik pek çok öneri tartışılmaktadır. Ancak, sistemin yönetimi bozabileceği hususu pek çok akademik tartışmada göz ardı edilmektedir. Geniş yetkilerle donatılmış kamu bürokratlarının ‘iyi niyetli’ çalışmaları sonucunda, kendi çevrelerine sağladıkları çıkarlar, toplumdaki fırsat eşitliğini bozmakta, haksız rekabete yol açmakta ve zamanla kamu bürokrasisinin yozlaşmasına neden olmaktadır. Kamu bürokratlarının sahip olduğu, geniş harcama yetkilerinin sınırlandırılması, mali konularda hem kendilerinin hem de kamu yönetimi sisteminin sınırlarının belirlenmesi, yozlaşan sistemi iyileştirebilme yönünde atılmış olumlu bir adım olacaktır. Kötü yönetimde ısrarlı olmak veya başarısızlıkta ıstıkrarı yakalamak gibi bir ideal olamayacağına göre, yapılması gereken geniş yetkilerle donatılmış kamu bürokrasisinin yetkilerini makul sınırlara çekmek ve bu sistemin işleyişinin ana esaslarını anayasal güvence altına almaktır.”<sup>81</sup>

“Özetle, iyi siyasal yönetim (good governance), yurttaş taleplerine duyarlı, dolayısıyla yurttaşları birer paydaş olarak karar verme sürecine katan, hesap vermeye hazır ve etkin işleyen bir hükümet biçimi olarak tanımlanabilir. Bu tanım çerçevesinde, yurttaşların siyasal katılma ve temsil kurumları aracılığıyla hükümetle serbestçe etkileşim içine girmesinin ötesinde bir işleyiş söz konusudur. İyi yönetim, yurttaşların yönetilen olarak değil, siyasal sorunlardan etkilendikleri için, kaybedecek değerli varlıkları olan taraf olarak algılandığı bir siyasal ortamda gerçekleşmektedir.”<sup>82</sup> Bu bağlamda, bireylerin siyasal ve ekonomik haklarının garanti edildiği anayasalar, kamusal sistemin yapısını yansıtması itibarıyla önem kazanmaktadır. Bireylerin ekonomik hak ve özgürlükleri açısından, anayasaların ekonomik ve mali hükümlere ilişkin içerikleri devlet ile birey arasındaki ilişkinin dozunu belirlemeleri nedeniyle daha da önemli bir hale gelmektedir. Unutulmamalıdır ki, siyasal özgürlükleri kısıtlanan ya da ellerinden alınan bireyler, ekonomik özgürlüklerine müdahale edilmedikçe devlet ile barışık olmaya devam etmişler; buna karşın siyasal hak ve özgürlükleri son derece geniş olan bireyler, ekonomik özgürlüklerinin kısıtlandığı ölçüde devlet ile kavgalı bir hale gelmişlerdir. İşte bu noktada, iktisadi anlamda bireysel fayda maksimizasyonunun, devlet – birey ilişkilerinin tesis edilmesi noktasında sahip olduğu önem daha iyi anlaşılmaktadır.

Günümüzün küreselleşen dünyasında, bütün ülkelerde yaşayan bireylerin ortak bir talebi olarak “bireysel refah ideali” her geçen gün daha yüksek sesle anlatılmak istenmektedir. Gerek Amerika Birleşik Devletleri ve gerekse Avrupa Birliği ülkeleri bu konuda daha fazla sessiz kalamayacaklardır. Sahip oldukları devlet yönetimlerinin gerek kendi ve gerekse diğer toplumlardaki bireyler açısından taşıdığı tehditleri ve geniş yetkileri er ya da geç sınırlandırmak zorunda kalacaklardır.

Avrupa Birliği’ ne üye ülkelerin imzaladıkları Maastricht Antlaşması, üye ülke hükümetlerinin ekonomi politikaları üzerindeki yetkilerini belirli ölçütler çerçevesinde sınırlamıştır. Ekonomik ve parasal birlik için üzerinde uzlaşılan kriterlere göre birliğe üye ülkelerde bütçe açıklarının GSYİH’ ya oranı %3’ ten; toplam borçların GSYİH’ ya oranı %60’ tan fazla olamayacaktır. Birliğe üye ülkeler enflasyon ve uzun vadeli devlet tahvillerine ödenen faiz oranı konusunda da sınırlamalara tâbidir. Maastricht Antlaşması bir tür ekonomik anayasa

<sup>81</sup> Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Jonathan MURDOCH & Simone ABRAM; “Defining The Limits Of Community Governance”, *Journal Of Rural Studies*, Vol. 14, No: 1, 1998.

<sup>82</sup> T.C. Çevre Bakanlığı, a.g.r., s. 100.

görünümündedir<sup>83</sup>. Amaç, hükümetlerin makro-ekonomi yönetimindeki keyfiyetine son vermek, mali ve parasal disiplini sağlamaktır.

Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği üyesi bir ülkenin parasal birliğe girebilmesi, belli konularda öngörülen “yakınlaşma kriterleri”nin gerçekleştirilmesine bağlanmıştır. Buna göre, bir üyenin parasal birliğe katılabilmesi için belli bir ekonomik yapıya kavuşması gerekmektedir<sup>84</sup>. Ekonomik ve parasal birliğin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi ve Türkiye gibi Avrupa Birliği’ ne aday ülkelerin de ekonomik reform tasarılarına yön göstermesi açısından, Maastricht Antlaşması’ nın üye ülkelerin Avrupa Para Birliği’ ne katılabilmeleri için tespit ettiği “Yakınlaşma Kriterleri” olarak adlandırılan kriterler şunlardır:

**Enflasyon Oranı:** Herhangi bir üye ülkenin yıllık ortalama enflasyon oranı, Avrupa Birliği’ nde en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin enflasyon ortalamasını 1,5 puandan fazla geçmemelidir.

**Bütçe Açığı:** Üye ülke bütçe açıkları gayri safi yurtiçi hâsıllarının %3’ ünü aşmamalıdır.

**Faiz Oranı:** Herhangi bir üye ülkenin uzun vadeli devlet tahvili faiz oranı, en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin faiz oranı ortalamasını 2 puandan fazla geçmemelidir.

**Kamu Borçları:** Üye ülkenin devlet borçları, gayri safi yurtiçi hâsıllarının %60’ ını geçmemelidir. Bu değer aşıldığı ülkelerde, oranın düşürülmesi için tutarlı çaba gösterilmesi şarttır.

**Döviz Kuruları:** Üye ülke paraları Avrupa Para Sistemi Döviz Kuru Mekanizmasına dâhil olmalı ve ulusal paranın döviz değişim oranı son iki yılda normal dalgalanmaya bırakılmalı ve devalüe edilmeksizin kur mekanizması içindeki değer değişimi +/-%15’ i geçmemelidir. Bu kriterde amaç, Avrupa Birliği’ ne üye ülkelerin paraları arasındaki değer değişimlerinin sürekli gözetimde tutularak belirlenen sınırdan aşılmasıdır.

“Maastricht Antlaşması’ nın mali kurallarına göre, genel bütçe açığı gayri safi yurtiçi hâsılların %3’ ünü, kamu borçları gayri safi yurtiçi hâsılların %60’ ını geçmemektedir. Bu sınırların hangi kıstaslara göre saptandığı büyük önem taşımaktadır. Maastricht Kriterleri, kamu yatırımlarının tarihsel ortalaması esas alınarak hesaplanmıştır. Kamu yatırımları Avrupa Birliği’ nde ortalama olarak gayri safi yurtiçi hâsılların %3’ ü düzeyindedir ve burada geleneksel kamu maliyesinin altın kuralı uygulanmıştır. Borçlanmaya ancak sermaye harcamaları sınırları içinde izin verilebilmektedir. Buna göre, Maastricht Kriterleri cari harcamalar bazında bir denk bütçe kuralı olarak düşünülebilir.”<sup>85</sup>

1982 Anayasası’ nın “Başlangıç” kısmını, ekonomik anayasa yaklaşımı çerçevesinde ele alındığı şekli ile daha tarafsız bir hale getirerek; buraya kadar anlatılan ekonomik ve politik süreci bir bütün halinde ele alarak ve anayasal bütünlüğü bozmadan, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası içinde yer alacak bir “Ekonomik Anayasa”, açısından aşağıdaki hususlar önem taşımaktadır. Ayrıca bu kısımda ele alınacak olan konular, bölüm sonunda tam metni yer alan “Ekonomik Anayasa”yı oluşturan maddelerin dayanağı olan gerekçelerdir.

### 1. Anayasa’ nın “Başlangıç” Kısmı

Günümüzde, uluslararası bütünleşme hareketleri bütün kıtaları içine olan küresel bir yapıya bürünmüştür. Kuzey Amerika’ daki NAFTA oluşumu, orta ve güneyi de içine alacak şekilde genişletilmeye çalışılmakta ve birkaç yıl içinde Alaska ile Patagonya arasında, muhtemelen Küba hariç, büyük bir kıta devleti oluşumuna yol açacak kadar ileri gitmektedir. Yaşadığımız bölgede ise Avrupa kıtası 50 yıldan beri süregelen bir birliktelik sürecinin genişleme aşamasını tamamlamak üzeredir. Sibiryadan Atlas Okyanusuna kadar, Akdenizden Kuzey Buz Denize kadar yayılan geniş bir coğrafyadaki bu bütünleşme hareketi, Kuzey Amerika’ dakine nazaran daha yavaş ilerlemektedir. Dikkat edilirse, bu coğrafyalarda bütünleşme hareketinin merkezini sanayileşmiş ülkeler

<sup>83</sup> Maastricht’ in sınırlayıcı bir antlaşma olması, bazı Avrupa ülkelerinin Birlik içerisine dahil olmaları sürecinde sıkıntılara yol açmaktadır. Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Frank VIBERT, “Europe and The Constitution”, Charter 88 - Unlocking Democracy, Charter 88 / Independent 1991 Constitutional Convention, <www.charter88.org.uk/pubs/manpaps/vibert.html>, 21.05.2001.

<sup>84</sup> Vural Fuat SAVAŞ, *Çağımızın Deneyi EURO*, Siyasal Kitabevi, İstanbul 1999, s. 32.

<sup>85</sup> Giancarlo CORSETTI, Nouriel ROUBINI, “European Versus American Perspectives on Balanced Budget Rules”, *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Volume: 86, No: 2, May 1996, s. 409.

oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu bölgesel birliktelikler, küreselleşme olarak adlandırılan ve tüm dünyayı içine alan daha geniş bir birlikteliğin de merkezi konumundadırlar. Ancak, ülkeler arasında yaşanan sorunlar ve dengesizlikler, uluslar arası hukuktan kaynaklanan haksız rekabetin de etkisiyle az gelişmiş ya da gelişmekte olan üçüncü dünya ülkelerinin aleyhine bir sonuç doğurmaktadır.

Farklılıkları ortadan kaldıran ve adalete dayalı bir bütünleşme hareketinin temeli ise hukukun üstünlüğüne dayalı bir uluslar arası yapının oluşturulmasına bağlıdır. Coğrafi olarak hukuk devleti idealini gerçekleştiren ülkeler önce kendi aralarında bütünleşmekte ve daha sonra bu bütünleşme hareketleri genişlemektedir. Türkiye ile Avrupa Birliği arasında yaşanan süreç bu gidişin en güzel örneğidir. İnsan haklarına bağlı sorunlar ve demokratik bir yapının kurulamaması nedeniyle bireylerin politik ve ekonomik özgürlüklerinin kısıtlandığını iddia eden Birlik, Türkiye' nin katılım sürecini uzun yıllar askıya almıştır<sup>86</sup>. Hukuk devleti idealinin anayasa ile başladığı ve tüm hukuk sistemini kapsayarak, politik ve ekonomik sistem üzerinde bir güvence olduğu unutulmamalıdır.

İşte, Anayasa' mızın “Başlangıç” hükümleri çağdaş, modern ve tarafsız devlet anlayışını esas alacak şekilde ve uluslar arası hukukta da aynı ilkeleri benimseyecek bir sisteme entegre olmaya hazır hale getirilmelidir.

Bu ideal doğrultusunda, 1982 Anayasası' nın başlangıcı, ulus - devleti çağrıştıran ifadelerden arındırılarak ve bir devlet olma kararı vermiş olan bireylerin devlet örgütünden beklentilerini yansıtacak şekilde değiştirilerek yeniden kaleme alınmış ve Anayasamızdaki orijinal yerine gelmek üzere “Ekonomik Anayasa” kısmının başına eklenmiştir.

## 2. Anayasal Kavramların Somutlaştırılması

Bir ülkenin hukuk sisteminin dayanağı olan anayasalar ve buna bağlı olarak çıkarılan diğer yazılı hukuk belgeleri mümkün olduğunca somut ifadelerden oluşmalıdır. “Kamu yararı”, “mali güç”, “kamusal alan”, “pek yakın savaş” gibi tam olarak tanımlanamayan kavramlar, hukuk sisteminin kişiye özel uygulamalarına yol açan yoz ifadelerdir.

Daha önce de değinildiği gibi, ya yürürlükteki hukuk sisteminin uygulandığı olağan dönemler ya da savaş ortamının yol açtığı olağanüstü dönemler mevcuttur. Bunların arasında “pek yakın savaş hali” diye bir dönemin anayasalara yazılması halinde, olağan dönemin sınırları daraltılmaya çalışılıyor gibi bir anlam ortaya çıkabilir. Çünkü, pek yakın savaş hali, olağan dönemden ziyade savaş dönemini çağrıştırmaktadır.

Aynı şekilde “mali güç”, üzerinde tam olarak uzlaşılabilmiş bir kavram değildir. Almanya' da mali gücün ölçülebilmesine yönelik çalışmalar yapılmakla birlikte, ortak bir tanım konusunda görüş birliği sağlanamamıştır. Bilimsel olarak üzerinde halen tartışılan bir kavramın, anayasal bir kural haline dönüştürülmesi, içinden çıkılmaz uygulamaları beraberinde getirmektedir. Örneğin, katma değer vergisinin hangi mali güç kıstasına göre alındığı ya da tarifinin nasıl belirlendiği hususu hala tartışmalıdır.

Hak ve özgürlükler açısından bir diğer tehditkâr kavram da “kamusal alan”dır. Bu alanın siyasi ya da medeni veya ekonomik sınırlarını hiç kimse çizebilmiş değildir. Devlet, kendi sahip olduğu binalarının içini mi, bahçelerini mi, mücavir alanlarını mı yoksa Türkiye yüzölçümünün tamamını mı kamusal alan olarak görmektedir?, bu husus açıklık kazanamamıştır.

Görüldüğü gibi, kavramların soyutlaşması sadece ekonomik hak ve özgürlükler açısından değil, bireyin sahip olduğu tüm hak ve özgürlükler açısından önemli bir tehdit haline gelebilmektedir. Kanunları uygulayanların her zaman iyi niyetli, objektif kimseler olmayacağı, dönem dönem subjektif uygulamaların olabileceği unutulmamalıdır...

Ancak, insanlık tarihinde, bireyin özgürlükleri üzerinde “kamu yararı” kadar ciddi bir tehdit oluşturan başka bir kavram da olmamıştır. İktisadi olarak tamamen bireye özgü olan “fayda” anlayışının, yine bazı iktisatçılar tarafından toplumsallaştırılması sonucunda ortaya, iktisadi olarak “toplumsal fayda”, siyasi olarak “kamu yararı” denilen bir “kara delik” çıkartılmıştır.

<sup>86</sup> Daha geniş bilgi için bkz. Avrupa Birliği Komisyonu, “2001 Yılı Türkiye İlerleme Raporu”, içinde: **Genişleme Stratejisi**, 13 Kasım 2001.



Bireysel fayda, bireyin doğasında olan, fitratında olan ve yaratılıştan gelen bir olgudur. Toplumsal fayda ya da kamu yararı ise tamamen yapaydır. Bireysel faydayı belirleyen bireyin fizyolojik ve psikolojik yapısı, sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik etkenler ile etik değerler iken; kamu yararını belirleyen siyasi otoritedir. Dolayısıyla kamu yararının, bireylerin toplam faydasını yansıtmaması, bireylerin fayda bileşeni olması, fayda bileşeninin optimum noktası olması gibi bir endişesi yoktur. Kısaca kamu yararı, siyasi otoriteyi elinde bulunduran grubun ya da bu grubu yönlendiren grupların ortak yararadır.

Ülkemizde kamu yararı anlayışının nasıl bir seyir izlediğini, bu konuda verilmiş yargı kararlarına bağlı olarak, ve daha fazla yoruma girmeden, ele alabiliriz:

“Kamu yararı ‘kişinin ve toplumun huzur ve refahını sağlamak’ anlamına gelir. Anayasa’ ya göre bu, Devletin başta gelen ödevidir.”<sup>87</sup>

“Ceza verme hakkının esasını adaletle sınırlandırılmış toplumsal yarar düşüncesi oluşturur. Kamu yararının takdiri ise yasama organının yetkisindedir. Ne var ki bu organ kamu yararı düşüncesiyle eylemlere dilediği miktarda ceza saptayamayacağı gibi, kişi haklarının özüne de dokunamaz.”<sup>88</sup>

“Siyasi partilerin demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsuru olması, onların çalışmalarını kamu yararı kılar.”<sup>89</sup>

“Ekonomik ve sosyal dengeyi sağlamak gibi haklı nedenlere dayanan çalışma hakkı sınırlamaları, mülkiyet hakkının toplum yararına kullanılmaması anlamına gelmez, zira sınırlama kamu yararınadır.”<sup>90</sup>

“Toprak dağıtımı kamu hizmetidir, kamu yararadır.”<sup>91</sup>

“Kamu hizmetinin gerekleri, kamu yararı gereğidir.”<sup>92</sup>

“Kamu yararı nedeniyle özel hayatın gizliliğine dokunulabilir.”<sup>93</sup>

“Kamu yararı amacıyla olsa da bir hakkın özüne dokunulamaz.”<sup>94</sup>

“Yasa koyucu kamu yararının gerektirdiği önlemleri bulmak zorundadır.”<sup>95</sup>

“Kamu yararına dayanılarak ayırım yapılması eşitlik ilkesini zedelemeyiz.”<sup>96</sup>

“Yasayla temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasının topluma sağlayacağı yararın, kişiler için getireceği yarara ağır basması durumunda kamu yararının varlığı kabul edilmelidir.”<sup>97</sup>

“Mülkiyet toplumsal yarara dayanır, ancak toplum yararı ölçüsünde var olabilir.”<sup>98</sup>

“Kamu yararı genel düşüncedir. Yalnızca özel çıkarlar ya da belli kişilerin yararı için yasa konulamaz... Kamu yararı zaman içinde değişebilir, ortadan kalkabilir.”<sup>99</sup>

<sup>87</sup> *Anayasa Mahkemesi*, 05.04.1977 tarih ve E. 1977/1, K. 1977/20 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, S. 15, ss. 253-264.

<sup>88</sup> *Anayasa Mahkemesi*, 29.04.1980 tarih ve E. 1979/37, K. 1980/26 Sayılı Karar, *T.C. Resmi Gazete*, 23.08.1980.

<sup>89</sup> *Anayasa Mahkemesi*, 18-19.02.1969 tarih ve E. 1968/26, K. 1969/14 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, S. 7, ss. 244-268.

<sup>90</sup> *Anayasa Mahkemesi*, 26-27.09.1967 tarih ve E. 1963/336, K. 1967/29 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, S. 6, ss. 6-47.

<sup>91</sup> *Anayasa Mahkemesi*, 02.06.1964 tarih ve E. 1964/13, K. 1964/13 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, S. 2, ss. 150-155.

<sup>92</sup> *Anayasa Mahkemesi*, 12.10.1976 tarih ve E. 1976/38, K. 1976/46 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, S. 14, ss. 252-286.

<sup>93</sup> *Anayasa Mahkemesi*, 26-27.09.1967 tarih ve E. 1963/336, K. 1967/29 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, S. 6, ss. 6-47.

<sup>94</sup> *Anayasa Mahkemesi*, 26.03.1963 tarih ve E. 1963/3, K. 1963/67 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, S. 1, ss. 147-160.

<sup>95</sup> *Anayasa Mahkemesi*, 25.04.1974 tarih ve E. 1973/41, K. 1974/13 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, S. 12, ss. 145-169.

<sup>96</sup> *Anayasa Mahkemesi*, 26.12.1968 tarih ve E. 1968/9, K. 1968/67 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, S. 6, ss. 355-362.

<sup>97</sup> *Anayasa Mahkemesi*, 08.02.1979 tarih ve E. 1978/54, K. 1979/9 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, S. 17, ss. 56-71.

<sup>98</sup> *Anayasa Mahkemesi*, 07.04.1970 tarih ve E. 1969/69, K. 1970/18 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, S. 8, ss. 225-229.

<sup>99</sup> *Anayasa Mahkemesi*, 22.06.1972 tarih ve E. 1972/14, K. 1972/34 Sayılı Karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, S. 10, ss. 478-494.

“Kamu yararının gerektirdiği düzenlemeleri yapmak, çareleri düşünüp önlem almak, yasa koyucunun en doğal hakkı ve ödevidir. Yeter ki düzenlemeler yapılırken doğrudan doğruya amaçlanan hizmetin gerekleri göz önünde tutulmuş, istenen nitelik ve kısıtlamalarla hizmet arasında gerçeklere uygun nesnel ve zorunlu bir neden-sonuç bağı kurulmuş olabilsin.”<sup>100</sup>

“Durumlardaki değişikliğin doğurduğu zorunluluklar kamu yararı ya da başka haklı nedenlere dayanılarak yasalarla farklı uygulamalar getirilmesinde, Anayasa’ nın eşitlik ilkesinin çiğnendiği sonucu çıkarılamaz.”<sup>101</sup>

“Güdülen amaç ne olursa olsun, sınırlamalar, özgürlüğün kullanılmasını tümüyle ortadan kaldıracak düzeyde ve ağırlıkta olamaz. Kamu yararı düşüncesine dayanan ceza yaptırımı bile Anayasa’ yla belirlenen ayrık durumlar dışında bir hak ve özgürlükten tümüyle ve sonsuz yoksunluğu gerektiremez. Ancak belirli bir sınırlamayı gerektirebilir ki, bunun da koşulları Anayasa’ nın 13. maddesinde temel nedenler olarak sayılmıştır.”<sup>102</sup>

“Türk hukukunda da, enflasyona, ekonomik buhranlar ve haksız kazançlara karşı uygulamalar nedeniyle geriye yürütülen vergi yasaları çıkarılmıştır.”<sup>103</sup> (Bu kanunların geriye yürütülmesinde piyasa güçleri cezalandırılmaktadır; oysa söz konusu dönemlerin müsebbibi kamu politikalarıdır.)

“Kamu yararı kavramı devletin doğrulamasını yapmak için kullanıldığı gibi, kamusal işlerin hukuka uygunluğunu ölçmede de kullanılır. Temel hakların sınırlandırılmasında başvuru başlıca nedenlerden biridir. Yasama faaliyetlerinin ana amacı ve sonucudur. Yargıcın yetkilerinin belirlenmesinde temel alınan bir kavramdır. Bir faaliyetin kamu hukukuna uygunluğunun ölçütüdür<sup>104</sup>. Anayasa Mahkemesi, kamu yararı ile makul bir neden bağı kurduğu zaman bunun ölçütlerini “a) anlaşılabilir, b) amaçla ilgili, c) makul, d) adil” olarak sıralamıştır.”<sup>105</sup>

Kamu yararının ne demek olduğu tam olarak ortaya konulmasa da; bir hukuk sisteminin “kamu yararı” kavramını göz ardı etmesi düşünülemez. Öncelikle bilinmesi gereken, kamu yararı ile anlatılmak istenenin “devletin yararı” olmadığı, tam aksine “bireylerin yararı” olduğudur. Bu bakımdan anayasal metinlerin ilgili bir kısmında, muhakkak surette, kamu yararının çerçevesini çizecek bir açıklama yapılmalıdır. Bu açıklama, bireylerin hak ve özgürlüklerini kısıtlamaktan öteye; kanunları uygulayanların ve kanunlara göre hüküm verenlerin, “kamu yararı” kavramını kendi istedikleri gibi yorumlamalarının önüne geçecektir.

Anayasa için öngörülen “Başlangıç” kısmında yer alan idealler, aslında kamu yararının da sınırlarını ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, “Başlangıç” kısmına atfen bir kamu yararı çerçevesi çizilebilir ve bu çerçeve anayasa metni içinde ve ilgili bir madde metni olarak da yer alabilir.

### 3. Ekonomik Hükümler

“Ekonomik Anayasa” yaklaşımına göre ekonomik hükümler düzenlenirken, ekonominin bir yönünün kamu ekonomisi ve diğer yönünün piyasa ekonomisi olduğu gerçeğinden hareket edilmelidir. Öncelikle, bireyin ekonomik özgürlüklerini garanti altına alacak bir hükme gereksinim duyulmaktadır. Gerçi bu özgürlükler anayasalarda dağınık olarak çeşitli maddeler halinde düzenlenebilmektedir. Ancak, tek bir madde haline getirilmesi anayasanın gereksiz ve dağınık hükümlerle uzamasını önleyecektir.

#### a) Ekonomik Özgürlükler ve Haklar

“Özel hukuk alanındaki sözleşme özgürlüğüne kamusal makamların müdahalelerinin bu hukuk dalının kamusallaşmasına yol açtığı ve ekonomik kamu düzeninin kamusal makamların ekonominin belirli biçimde örgütlenmesini sağlamasının hukuki yansıması olarak ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Bu anlamda ekonomik

<sup>100</sup> Anayasa Mahkemesi, 1992/40 Sayılı Karar, *T.C. Resmi Gazete*, 24.04.1993.

<sup>101</sup> Anayasa Mahkemesi, E. 1996/5, K. 1996/26 Sayılı Karar, *T.C. Resmi Gazete*, 26.06.1996.

<sup>102</sup> Anayasa Mahkemesi, E. 1989/6, K. 1989/42 Sayılı Karar, *T.C. Resmi Gazete*, 07.11.1989.

<sup>103</sup> Anayasa Mahkemesi, E. 1989/6, K. 1989/42 Sayılı Karar, *T.C. Resmi Gazete*, 07.11.1989.

<sup>104</sup> Osman SARAÇ, “Vergilemede Anayasal Denetim”, *Yaklaşım*, Yıl: 11, S: 124, Nisan 2003, s. 122.

<sup>105</sup> Yıldırım TURAN, “Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı”, *Anayasa Yargısı*, Ankara 2001, s. 443.

kamu düzeninin, neyin yapılmaması gerektiğini gösteren klasik kamu düzeni anlayışından farklı olarak, neyin yapılması gerektiğini de belirleyen pozitif düzenleyici niteliğe sahip olduğu vurgulanmaktadır.”<sup>106</sup>

“İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Korumaya Dair Avrupa Sözleşmesi”nin 1. Protokolü” nün ilk maddesi “Mülkiyetin Korunması” başlığını taşımaktadır. Buna göre:

“Her gerçek ve tüzel kişi, maliki olduğu şeyleri barışçıl bir biçimde kullanma hakkına sahiptir. Kamu yararı gerektirmedikçe ve uluslar arası hukukun genel ilkeleri ile hukukun aradığı koşullara uyulmadıkça, hiç kimse mülkiyetinden yoksun bırakılamaz.

Ancak yukarıdaki hükümler hiçbir biçimde, mülkiyetin genel yarara uygun olarak kullanılmasını denetim altına almak, vergiler ile diğer harç veya cezaların ödenmesini sağlamak için devletin gerekli gördüğü yasaları yürürlüğe koyma yetkisini ortadan kaldırmaz.”

Sözleşme, mülkiyet ve girişim özgürlüklerinin herkes için olduğu bir gerçektir. Kişiler bu özgürlüklerini kanunlar çerçevesinde kullanacaklardır. Özgürlüklerin sınırsız olması düşünülemez. Bir bireyin özgürlüğünü genişletmek, diğer bireylerin özgürlüğünü kısıtlayacağı için devletin bu özgürlükler üzerinde yapacağı her türlü işlem, özgürlüklerin kısıtlanmasına yol açma tehlikesi taşımaktadır. Dolayısıyla, ekonomik özgürlüklerin hangi hallerde kısıtlanabileceği hususu mutlaka anayasalarda garanti altına alınmalıdır.

Toplu sözleşme özgürlüğü ve sosyal güvenlik hakkı gibi hususlar da bu kısımda değerlendirilebilir. Toplu sözleşme özgürlüğü herkes için geçerlidir. Bu özgürlük “Toplu Sözleşme Yasası” ile uygulanabilir bir hale getirilebilir. Aynı şekilde sosyal güvenlik hakkı da, herkes için geçerlidir. “Sosyal Güvenlik Yasası” adı altında bir yasa ile sosyal güvenlik sistemi de koordine edilebilecektir.

Ekonomik özgürlüklerin kısıtlanması aşamasında daha çok “kamu yararı” kavramı ön plana çıkartılmaktadır. Kamu yararının ne anlama geldiği hususunda anayasanın taslak olarak sunulan “Başlangıç” kısmına göz atabiliriz. Buna göre;

- ◆ Daha mükemmel bir beraberlik meydana getirme,
- ◆ Daha adil ve tarafsız bir yönetim anlayışı tesis etme,
- ◆ Dış tehlikelere ve iç tehditlere karşı ortak bir savunma sistemi kurma,
- ◆ Uluslararası toplumun onurlu bir üyesi olarak özgürlük idealini tüm kuşaklara taşıma ve
- ◆ Türkiye Cumhuriyeti’ nin bağımsızlığı
- ◆ söz konusu olacağı zaman kamu yararı ön plana çıkabilecektir. Bu hedeflerden herhangi birinin tehdit edilmesi demek, tümünün tehdit edilmesi demek olacaktır ki, o zaman kamu yararı gözetilerek, sadece ekonomik özgürlüklerde değil, her türlü hususta düzenleme yapılabilecektir.

Kamu yararı kavramının genişliği düşünüldüğünde, ekonomik özgürlüklerin ancak iç ve dış güvenlik söz konusu olduğunda kısıtlanabileceği düşünülebilir. İç ve dış güvenlik sadece savaş ya da terörden korunma veya savunma olarak algılanmamalıdır. Örneğin, çevresel koşulları bozacak tekniklerle yapılan üretim ya da tüketim faaliyetleri de bir tür tehdit unsurudur. Dolayısıyla, negatif dışsallıkların her şekilde toplumsal bir tehdit oluşturabileceği gerçeği göz ardı edilmemelidir.

## **b) Devletin Ekonomik İşlevleri**

Devletin ekonomik işlevleri ile birlikte piyasa düzeninin de bu başlık altında ele alınması gerekmektedir. Ekonomi genelinde, kamu ekonomisinin gayri safi milli hâsıladan hızlı büyümesi, özel ekonominin küçülmesi anlamına gelmektedir<sup>107</sup>. Dolayısıyla, bireylerin ekonomik özgürlükleri kısıtlanmaktadır. Kamu ekonomisinin gayri safi milli hasıla içindeki payına göre kesin bir yüzde ile sınırlanması, ekonomistler açısından tartışılacak bir

<sup>106</sup> Turgut TAN, *Ekonomik Kamu Hukuku*, T.O.D.A.İ.E.: 120, Ankara 1984, s. 129.

<sup>107</sup> Bu konuda verileri dayalı bir araştırma olması itibarıyla daha geniş bilgi için bkz. Michael W. HODGES, “Our Nation Has Become More Government-dependent Than Ever Before”, *Grandfather Government Growth Report*, <<http://home.att.net/~mwhodges/piechart.htm>>, 22.05.2001.

konu iken, bunun hukuki yansımaları anayasada gerçekleştirmek mümkün değildir. Kullanılacak ölçü araçlarının da anayasada belirlenmesi gerekecektir ki, bu da anayasanın mantığına uygun değildir.

Devletin, adalet ve savunma alanındaki rolü tartışılmaz. Bu tür hizmetlerin piyasa ekonomisi mantığında sunumu, devlet mekanizmasının ortaya çıkış sürecine de terstir. Hatta bu tür hizmetlerin piyasa ekonomisinde sunulabilmesinin mümkün olduğu noktada, devlet ortadan kalkacaktır. Buna karşın, iç ve dış güvenlik, temel alt-yapı, ileri teknoloji gerektiren bilimsel araştırma-geliştirme alanlarında devletin geçici olarak ekonomik işletmeler kurmasına karşı çıkılmamaktadır. Bu işletmelerin zamanla piyasa sürecine dâhil edilememesi halinde ise sıkıntılar yaşanabileceği bir gerçektir. Dolayısıyla, bu alanlarda yapılacak düzenlemelerin muhakkak surette hukuki çerçevesi çizilmelidir.

Devletin, kamu yararının gerektirdiği hallerde, yukarıda sayılan alanların dışında bir takım ekonomik yatırımlara gitmesi de söz konusu olabilir. Ancak, daha önce de defalarca tekrar edildiği üzere, kamu yararının çerçevesinin çok iyi belirlenmesi gerekmektedir. Siyasi partiler, bir bireyin ya da bir grubun özel yararı ile kamu yararını sıklıkla birbirine karıştırdıkları için, bu konuda haksız rekabete yol açacak girişimlerde bulunabilmektedirler. Politikacılar açısından kamu yararının bir çerçeve olmaktan öteye geçerek, onların kendi çıkarlarına anayasal bir gerekçe haline dönüşmesi durumunda en önemli görev Anayasa Mahkemesi' ne düşecektir. Anayasa Mahkemesi' nin "kamu yararı" gerekçesi taşıyan yasal düzenlemeler karşısında ciddi ve tutarlı bir "kamu yararı" anlayışı olduğu sürece, yürütme ve yasama organlarının keyfi takdirlerinin önüne geçilmiş olacak; bireylerin ekonomik hak ve özgürlükleri yargı organı tarafından korunacaktır.

Devletin bir diğer ekonomik işlevi ise "piyasa düzeninin korunması ve geliştirilmesi" ile ilgilidir. Bir ekonomide kamu tekelleri bulunmadığı takdirde, bireylerin piyasadaki deneyimleri daha geniş bir alana yayılacaktır. Bunun sakıncası ise çevre kirliliği, çevrenin zarar görmesi gibi dışsal sorunlara yol açmasıdır. Ancak liberal filozoflar, bunun sorumlusunun da tekelciliği savunan siyasi otorite olduğu üzerinde durmuşlardır<sup>108</sup>. Mülkiyet hakları iyi tanımlanabilirse, özgürce sözleşme yapabilen bireyler bu tür dışsal konuları mübadele ortamında "içsel" hale getirebildikleri takdirde, bu kamu müdahalesinden daha etkili bir süreç olacaktır<sup>109</sup>.

Piyasa düzeninin korunmasına yönelik olarak özel kesimin desteklenmesi gerekebileceği için, bu tür politikaların anayasal olarak yasaklanması gelecekte sorun meydana getirebilecektir. Bununla beraber, özel kesimin desteklenmesi muhakkak surette kanuna dayandırılmalıdır. Burada önemli olan husus, kanunlar ile bakanlar kurulu ya da başka bir idari otoriteye yetki devrinin olanaksız hale getirilmesidir. Böylece iktidarın piyasa ekonomisi üzerindeki takdiri müdahalelerinin önü kapanacak ve bu alandaki tek yetki parlamentoda toplanacaktır.

Devletin görevi, piyasalardaki tekelleşme eğilimlerinin eyleme dönüşmesini önlemektir. Rekabet ortamının sağlanması ve korunması, sonuçları açısından tüm toplumun yararına. Üretici güçler, kendi kârlarını artırmanın yollarını ararken, farkında olmadan diğer bireylere de fayda sağlamaktadırlar. Dolayısıyla rekabetin sınırlanması ya da ortadan kalkması, toplumdaki tüm bireylerin aleyhine bir sonuç doğuracaktır<sup>110</sup>. Rekabetin sağlanması için devlet, özel kesimi haksız rekabete yol açmadan destekleyebilmelidir. Siyasi otoritenin kayırmacı politikalarına karşı özel kesimin desteklenmesinin en akılcı yolu, bu tür destek politikalarının kanuna dayandırılmasıdır. Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisi' nin de onayı alınmış olacaktır. Ancak, yasama ve yürütme organlarının birbirleri ile örtüşmekte olduğu bir sistemde böyle bir yapıyı oluşturabilmek oldukça güçtür. Bu nedenle, bu bölümde ele alınan konular ile ilgili olmak üzere, bölümün sonuna bir de "Yasal Düzenleme Yetkisi" başlıklı bir madde eklenmiştir.

Devletin bir diğer önemli yetki alanı da mülkiyet özgürlüğüne yöneliktir. "Kamulaştırma" ve "Devletleştirme" başlıkları altında 1982 Anayasası' nda yer alan bu yetkilere, 1990' larda "Özelleştirme" yetkisi de eklenmiştir.

<sup>108</sup> Daha geniş bilgi için bkz. Friedrich A. HAYEK, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, S: 3, 1960, pp. 1-44.

<sup>109</sup> Norman BARRY, *Birey, Cemaat, Piyasa: Liberal Bir Perspektif*. Çeviren: Aliye Mavili AKTAŞ, *Liberte Yayınları*, Ankara, s. 28.

<sup>110</sup> Daha geniş bilgi için bkz. Oliver VOLCKART, "The Open Constitution And Its Enemies: Competition, Rent Seeking, And The Rise Of Modern State", *Journal Of Economic Behaviour & Organization*, Vol. 42, 2000.

Kamulaştırma, merkezi devlet örgütünün herhangi bir biriminin konusu olabileceği gibi yerel yönetimlerin de ilgi alanına girmektedir. Dolayısıyla, devletin tüm tüzel kişilerinin kamulaştırma faaliyetlerini disipline edecek bir anayasal hüküm, mülkiyet özgürlüğünün garanti altına alınabilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Özel mülkiyetin, ancak kamu yararı söz konusu olunca sınırlanabileceği, ekonomik özgürlükler ile ilgili maddede zaten belirlenmiştir. Buna rağmen kamulaştırma ve devletleştirme uygulamaları, özel önem arz eden uygulamalardır. Her iki halde de, hangi koşulların varlığı halinde bunlara başvurulabileceği anayasal çerçevede belirlenmeli ve ne suretle olursa olsun, kaynak bulunduktan sonra “kamulaştırma” ya da “devletleştirme” uygulamalarına başvurulmalıdır.

Özelleştirme yetkisi ise daha çok kamu mülkiyeti açısından önem taşımaktadır. Kamu mülkiyetindeki bir üretim faktörünün piyasa ekonomisine kazandırılması sürecini ifade eden özelleştirme esnasında izlenecek esas ve usullerin muhakkak surette kanun ile düzenlenmesi gerekmektedir. Özel kesimin ekonomik açıdan yeterli olduğu alanlarda faaliyette bulunan kamu işletmeleri çok rahat özelleştirilebilecek iken, rekabet ortamının tesis edilemediği alanlardaki kamu işletmelerinin özel kesime devri kamu yararına aykırı sonuçlar doğurabilecektir. Bu nedenle, rekabet ortamının olmadığı alanlarda rekabet tesis edildikten sonra, eğer rekabet ortamı sağlanamıyorsa bu kamu işletmelerinin hisseleri halka arz edilerek ya da yönetimleri profesyonellere devredilerek özelleştirilmesi sağlanabilecektir.

#### **4. Mali Hükümler**

Mali hükümler, devletin ekonomiye müdahale sürecinin şeklini belirleyen hükümlerdir. Bunlar bütçeleme, borçlanma, vergilendirme, para basma gibi konulardan oluşmaktadır. Anayasalarda daha çok bu yetkilerin nasıl kullanılacağı belirlenmektedir.

##### **a) Bütçe**

Bütçe, bir takvim yılı içinde devletin ekonomiye müdahalesinin nasıl olacağının sınırlarını çizen bir hukuk belgesidir. Bu nedenle, mali hükümlerin en önemlisi bütçe olmaktadır. Bütçe ile yürütme organı, bir takvim yılı içinde izleyeceği maliye politikasını belirlemekte ve siyasi otoriteden izin almaktadır.

Bütçe yapma hakkının kime ait olduğu muhakkak surette anayasalarda belirtilmek zorundadır. Siyasi otoritenin, bütçe yaparken bunu ulus adına yaptığının bilinci içinde olması gerekirken, daha çok izleyeceği ve inandığı maliye politikasını bütçelere yansıtması ve bunun zaman zaman toplumun büyük bir kısmına zarar veriyor olması herkesçe bilinen bir süreçtir.

Genel olarak maliye öğretisinde “bütçe hakkı ulusundur” şeklinde bir tanıma yer verilmektedir. Ulus kavramı ekonomik ya da mali olmaktan öte sosyolojik bir kavramdır. Oysa bütçe hakkı daha çok siyasi otoriteyi tayin edebilme yetkisi ile ilişkilidir. Demokratik sürecin işleyişinin doğal bir sonucu olarak seçme hakkı olan herkes bütçe hakkına da sahiptir. Çünkü ulus ya da seçmenler bu hakkı, seçtiği temsilcileri aracılığıyla kullanmaktadırlar. Dolayısıyla, bütçeleme sürecinde öncelikle ulusun veya seçmenlerin çıkarları gözetilmelidir. Bireysel yahut belli bir zümreye ait çıkarların bütçe ile korunması ya da ihlal edilmesi, ulus adına bu hakkı kullananların yetkisi dâhilinde olamaz. Bu nedenle, kaynak israfına yol açan politikalar, açık bütçe uygulamaları ve buna bağlı olarak izlenen borçlanma politikaları, emisyonun gereksiz yere artırılması veya devletin keyfi olarak artan faaliyetlerinin finansmanı için sürekli vergilendirmeye ağırlık verilmesi gibi politikalar bütçe hakkının kullanımında bir sorun olduğunun göstergesidir.

Bu bağlamda bütçe yapma yetkisinin seçmenler, yani bireyler olduğu esas göz ardı edilmeden, bütçenin bireylere yönelik bir hizmet demeti olduğu anlayışını esas alan bir anayasal perspektif oluşturulmalı; yasama, yürütme ve yargı organının bütçe konusundaki yetkileri bu çerçevede inşa edilmelidir.

Bütçe konusundaki önemli hususlardan biri de açık bütçe politikalarıdır. “Politikacılar, Keynes’ in modelini, bütçe açığı ile finansman politikalarını haklı çıkarmak için kullanmışlardır. Fakat bu modeli izlemenin ortaya çıkaracağı birçok sorundan bir tanesi şudur ki, her ne kadar, ekonomik daralma dönemlerinde bütçe açığı ile finansman için aşırı bir kamusal talep oluşuyorsa da, ekonomik genişleme dönemlerinde de bu talep aratarak devam

etmektedir. Politikacılar için, azalan vergiler ve artan kamu harcamaları, artan vergiler ve azalan harcamalardan daha uygun politikalarlardır.<sup>111</sup>

Vergilemeden harcamak mali ve parasal disiplini bozan, kötü bir politikadır. Özellikle borçlanarak harcamaya yönelmek, borçların gelecekte toplanacak olan vergilerin karşılığı olması nedeniyle, bütçe disiplini üst etmektedir. Yıllık olan bütçelerde, sadece ilgili yıla ilişkin düzenlemeler yapılabileceğine dair yetki alınmakta, ancak gelecek yılların gelirleri şimdiden harcanabilmektedir. Bugünkü kuşaklar kendi katkıları ile gelecek kuşaklara bir şeyler bırakmak yerine, gelecek kuşakların gelirlerini bugün kendi tüketimlerinde kullanmaktadırlar. İşte bu nedenle siyasi otoritenin sahip olduğu maliye ve para politikaları anayasal düzeyde sınırlandırılmalıdır. Bunun için en radikal ve doğru politika anayasal normlarla denk bütçe ilkesinin güvence altına alınmasıdır. Ayrıca hükümetlerin borçlanma ve para arzını artırma yetkilerinin de yine anayasalarda sınırlandırılması gerekmektedir.

Günümüzde, birçok ülkede mali sorumluluk ahlakının olmaması neticesinde ekonomik sorunlar giderek ağırlaşmaktadır. Harcamalar sürekli artmakta, vergi ve borç yükü ağırlaşmaktadır. Hükümetler ister istemez bütçe açıklarını para basarak finanse etmek zorunda kalmaktadırlar. Adeta bir kısır döngü içerisinde ekonomik sorunlar giderek büyümektedir.

Bütün bu hususlar göz önünde bulundurulduğu takdirde, öncelikle bütçede birliğin sağlanması gerekmektedir. Bir devletin tek bütçesi olacağı anlayışından hareketle, bütçe dışından yönetilen bütün fonlar ve benzeri müesseselere yasal bir zemin oluşturmayacak şekilde bütçenin genelliği ve birliği anayasal bir kural haline getirilmelidir.

Bununla birlikte, bütçelerin açık finansman yöntemlerine kapalı bir hale getirilmesi ve siyasi otorite için daha cazip olan borçlanma politikasının önüne geçilebilmesi için bütçe denkliği de bir anayasal kural haline getirilmelidir. Vergilemeden harcamanın kolaylığı, siyasi iktidarları tüm mali dengeleri alt üst eden borçlanma politikaları izlemeye yöneltmektedir. Böylece, bir sonraki seçimi düşünerek seçmenin mali yüklerini artırmadan, ancak gelir ve servet dağılımındaki dengeyi bozmak pahasına da olsa borçlanma politikası izleyen siyasi iktidarlar kendi çıkarlarını artırdıkları sürece bu sistemin nimetlerini sonuna kadar zorlamaktadırlar. Amerika Birleşik Devletleri eski başkanlarından Calvin Coolidge' in dediği gibi "hiçbir şey devletin parasını harcamaktan kolay değildir."<sup>112</sup>

Bütçelerin denk olması, gelirin gidere eşit olması anlamından öte, tahsil edilen vergiler kadar harcama yapılması anlamına gelmektedir. Amerika Birleşik Devletleri' nde de denk bütçe kuralının anayasal düzeyde güvence altına alınması, vergileme, harcama ve borçlanma yetkilerinin sınırlandırılması konularında çok ciddi hazırlıklar ve çalışmalar yapılmaktadır<sup>113</sup>.

Yeryüzünde mali disiplinin sağlanması ve bütçenin denkleştirilmesine yönelik ilk ciddi girişim, Amerika Birleşik Devletleri' nde ve 1985 yılında yapılmıştır. İki cumhuriyetçi ve bir demokrat senatörün katkılarıyla hazırlanan "Denk Bütçe ve Açık Kontrol Yasası" tasarısı onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Buna göre, 1991 yılına kadar kademeli olarak bütçe açıklarının azaltılması öngörülmüştür. Yasayı hazırlayan senatörlerin soyadları ile anılan bu yasa<sup>114</sup> öngörülen projeksiyona ulaşamadığı için birkaç kez revize edilmiştir. En son 1994 yılı Mart ayında hazırlanan bir anayasa değişikliği tasarısı Kongre' de oylamaya sunulmuştur. Bu anayasa değişikliği teklifinde bütçenin gelir ve giderlerinin birbirine denk olması ve bu denklikten ancak olağanüstü dönemlerde ve savaş halinde vazgeçilebileceği öngörülmüştür. Kongre' ye sunulan teklifte herhangi bir mali yıl için toplam harcamaların ancak Temsilciler Meclisi' nin beşte üç oy çoğunluğunun kararı ile artırılacağı hükmü yer almıştır. Bu anayasa değişikliği teklifinde Kongre' nin borçlanma yetkisi de Temsilciler Meclisi' nin beşte üçünün kararına bağlanmıştır. Ancak yapılan oylamadan 271 hayır, 153 evet ve 12 çekimser oy çıkmıştır. Böylece anayasal denk bütçe ilkesinin gerçekleştirilmesi mümkün olamamıştır.

<sup>111</sup> Daha geniş bilgi için bkz. Randy T. SIMMONS, "Constitutional Limits Versus Statutory Rules", *Limiting Leviathan*, Donald P. RACHETER & Richard E. WAGNER (eds.) Northampton N.A., Edward ELGAR, 1999.

<sup>112</sup> Coşkun Can AKTAN, "Müsrif Devlet ve Bütçedeki Savurganlıklar", *Yeni Türkiye Dergisi*, S. 26, Mart-Nisan 1999, s. 153.

<sup>113</sup> Bu konuda bkz. Scott J. REID, "Tools For Taxpayers", <[www.rahul.net/liberty/liberty/features/reid.html](http://www.rahul.net/liberty/liberty/features/reid.html)>, 22.05.2001.

<sup>114</sup> Gramm-Rudman-Hollings Yasası.

Bütçenin hazırlanması aşamasında önem arz eden konulardan bir tanesi de, parlamentoda bütçe hazırlama yetkisine sahip komisyonların nasıl oluşacağı hususundadır. Mevcut anayasal sistemimizdeki işleyiş, bütçe komisyonlarına sadece şekli bir görev yüklemektedir. Muhalefetin sayıca yetersiz olduğu bu komisyonlarda, iktidar partisinin isteğine göre bütçeler şekillenmektedir. Bütçe hakkı ulusun (seçmenlerin – bireylerin) olduğuna göre, siyasi partilerin Bütçe Komisyonu’nda milletvekilliği genel seçimlerinde aldıkları oy oranında temsil edilmesi daha demokratik olacaktır. Bugünkü sistemde, Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Komisyonu’nu oluşturan 40 milletvekilinin 25’inin iktidar partisi ya da partilerine ait olması, hükümetin iktidarını daha mutlak bir hale getirmektedir.

Siyasi iktidarın mutlak yetkisinin sınırlandırılmasının yanı sıra, siyasi sistemin işleyişini salt çoğunluk egemenliği yerine, görüş birliğinin üstünlüğüne dayandırmak daha adil bir sistem olacaktır. Özellikle bütçe sürecinde, muhalefetin etkinliğinin artırılabilmesi açısından bu husus büyük önem taşımaktadır.

1982 Anayasası ile 400 milletvekilinden oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisi içinde 40 üyeli bir Bütçe Komisyonu oluşturulması esas benimsenmiştir. Daha sonra milletvekili sayısı 450’ye ve onun ardından 550’ye çıkarılmış olmasına rağmen Bütçe Komisyonu ile ilgili hüküm değiştirilmemiştir. Son dönemlerde ise milletvekili sayısının 300’e indirilmesi tartışılmaktadır. Bu tür değişikliklere uyum sağlaması açısından, bütçe komisyonu üye sayısı ile milletvekili sayısı arasında oransal bir yapı oluşturulması daha akılcı olacaktır.

Bütçe hakkı açısından en çok suistimale açık bir konu da, yasama organının kendi bütçesini kendi yapma yetkisidir. Yürütme organının bütçe teklifi parlamentodaki muhalefetin denetimine açık iken; yasama organına ilişkin bütçe herhangi bir demokratik denetime tâbi kılınmamıştır. Kendi bütçesini ve kendi ücretlerini belirleme konusunda bir türlü sınırlandırılmayan parlamentonun, en azından bu konuda anayasal olarak sınırlandırılması gerekmektedir.

Demokratik birer kurum olan yerel yönetimlerde dahi, personel giderleri yerel yönetim bütçesinin, yasal olarak, %30’ unu geçmemektedir. Bu husus, yerel yönetimlerdeki aşırı ve gereksiz istihdam politikasını ve keyfi ücret artışlarını önlemektedir. Aynı sınırlamanın Türkiye Büyük Millet Meclisi için de uygulanabileceği düşünülebilir. Ancak, bu çok ciddi bir yanılgıdır. Çünkü milletvekilleri, parlamento bütçesinin belli bir yüzdesi ile sınırlandırılan kendi ücretlerini artırabilmek için, parlamento bütçesini daha yüksek tutma eğiliminde olacaklar, bu da kamusal israfın artmasına yol açacaktır.

Milletvekillerinin alacakları ücreti belirleme yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ nin görev alanından çıkarılmalıdır. Bu yetki, bütçe yapma hakkının gerçek sahibi olan ulusa (seçmenlere – bireylere) ait olmalıdır. Siyasi partiler seçimlere katılmadan önce, görev yapacakları süreye ilişkin olarak talep ettikleri ücreti net olarak seçmenlere taahhüt etmeli ve bu taahhütleri Yüksek Seçim Kurulu’na milletvekili aday listeleri ile birlikte iletilmelidir. Böylece seçmenler, parlamentodaki temsilcilerini hangi ücret ile görevlendirdiklerini baştan tayin edebilmelidirler.

Kendisinin en basit ihtiyacını karşılayacak olan ustayı dahi pazarlık yaparak seçen bireyin, kamusal hizmet talebi karşısında tercih ettiği politikacıya sınırsız bir ücret alma hakkı tanınması düşünülemez. Bu nedenle, seçmen ile politikacı arasındaki hizmet arz / talebine yönelik sürecin bedeli de baştan ortaya konulmalıdır. Böylece, en baştan vaatlerle işe başlayan politikacılar, bu vaatlerinin bedelini de seçmenlerine sunmuş olacaklardır.

Parlamentoya girme hakkı kazanan milletvekilleri de, baştan talep ettikleri ücreti, sadece milletvekillikleri süresince alabilmeli ve bu görevlerinin bitimi ile birlikte söz konusu ücretleri de sona ermelidir. Ayrıca, milletvekilliği ücretlerine ilişkin olarak her bütçe dönemi başında, en çok memur maaş katsayısındaki artışa bağlı bir artış yapılabilmesi esas da anayasal bir kural haline getirilmelidir.

Ayrıca, parlamentonun personel ve taşıt aracı istihdamı gibi bütçeye ilişkin diğer hususları da anayasada belirlenmelidir.

## b) Borçlanma Yetkisi

Borçlanma konusu XVIII. yüzyıldan itibaren bilimsel olarak incelenmeye başlanmıştır. Bu dönemde klasik iktisatçılar ilke olarak devletin borçlanmasına karşı bir tavır almışlardır. Özellikle devletin başındaki idarecilerin rahat bir şekilde para harcama güdülerinin bulunması nedeniyle alınan borçların verimsiz alanlarda harcanarak, bir süre sonra devletin iflas edeceği endişesini taşımışlardır. Devletin ancak savaş ve olağanüstü bayındırlık hizmetleri için borçlanmaya başvurabileceğini öne sürerek borçlanmanın kötü olduğunu belirtmişlerdir<sup>115</sup>.

Anayasamız açık bir ifade ile “borçlanma yetkisi”nden söz etmemiştir. 87. maddede “....., bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; ....” şeklinde parlamentoya verilen görev, aynı zamanda borçlanma konusuna da ilişkindir. Bütçeler teknik olarak her zaman denktir. Mali açıdan açık bütçe olarak tanımlanan, kanuni gelirleri giderlerini karşılayamayan bütçeler, öngörülen borçlanma ile teknik olarak denkleştirilmektedir. Böylece, açık bütçeleri onaylayan parlamentolar da borçlanma yetkisini kullanmış olmaktadır. Üstelik bu bütçelerin onaylanması ile, yürütme organına borçlanma yetkisinin de devredilmesi söz konusu olmaktadır.

Borçlanma konusu ile ilgili kanunlar çerçevesinde borçlanma yetkisini 1985 yılına kadar Maliye ve Gümrük Bakanlığı kullanırken, 1987 Mali Yılı Bütçesi’ nin 37/a maddesinde devlet borçları yönetiminin 16.4.1986 tarih ve 3274 sayılı Kanun’ un 9. maddesi uyarınca Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’ na kullanılacağı belirtilerek, bu yetki söz konusu Müsteşarlığa devredilmiştir<sup>116</sup>.

2000’ li yıllarda yaşanan krizlerin ardından, Avrupa Birliği ve Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yürütülen ortak politikalara bağlı olarak 28.3.2002 tarihli ve 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kabul edilmiş; iç ve dış borçlanmanın esasları yeniden düzenlenmiştir. Bu Kanun’ a göre iç ve dış borçlanma yetkisi Hazine Müsteşarlığı’ nın bağlı olduğu Bakan’ a verilmiş, işlemlerin yürütülmesindeki sorumluluk ise Hazine Müsteşarlığı’ na bırakılmıştır. Borçlanma miktarı da yine yasal olarak sınırlanmış, bu sınırların hangi hallerde ve ne kadar aşılabacağı da söz konusu Kanun’ da hüküm altına alınmıştır.

4749 Sayılı Kanun’ a göre, mali yıl içinde kullanılacak net borç miktarı, ilgili döneme ait olarak öngörülen bütçe ödenekleri ile bütçe gelirleri arasındaki fark miktarı kadardır. Yani alınan borçlar ile ödenen borçlar arasındaki fark miktarı, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen Bütçe Kanunu’ ndaki ödenek toplamı ile gelir miktarı arasındaki fark kadar olacaktır. Yani alınacak borç miktarının üst sınırı belli edilmemiştir. Borç yönetiminin, gereksinimler dikkate alınarak, Kanun’ da belirlenen miktarı yıl içinde en fazla %5 oranında artırabilme yetkisi vardır. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ek %5’ lik bir tutar, Hazine Müsteşarlığı’ nın görüşü ve ilgili Bakan’ ın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması halinde bile borçlanma miktarı anapara ödemesinin %5’ ine kadar artırılabilir. Çıkarılabilecek iç borçlanma senetlerinin miktarı ile verilecek hazine kefaletlerinin miktarının yine bütçe kanunlarında belirlenmesini öngören 4749 Sayılı Kanun, bir ilk olması itibarıyla bu alanda yapılan en önemli yasal düzenlemelerden biridir.

Borçlanma bürokratlarının kendilerini atayan Müsteşar’ a, Müsteşar’ ın kendisini atayan Bakan’ a ve Bakan’ ın da kendisini atayan Başbakan’ a bağlılığı düşünüldüğünde, söz konusu borçlanma sürecinin bilimsel esaslardan ziyade, kendi bürokratik ve politik konumlarını düşünerek kendi çıkarlarının maksimize edilmesi yönünde hareket eden bu ekip sayesinde tamamen siyasi iktidarın bir sonraki seçimi kazanma hedefine endeksleneceği de ayrı bir gerçektir. Çünkü, herkes kendi çıkarlarını ancak mevcut siyasi oluşum devam ettiği sürece koruyabilecektir. Eğer siyasi iktidarın uzun süreli olmama gibi bir olasılığı var ise bu kez bürokratlar ve politikacılar, en kısa sürede en fazla çıkarı nasıl elde edebileceklerinin endişesine kapılarak, ekonomik sistem üzerinde çok daha ciddi ve çok daha kalıcı tahribatlar yapabilmektedirler.

Ülkemizin, son yıllarda içine düştüğü finansman sıkıntısı borç yönetimini devletin önemli görevlerinden biri haline getirmiştir. Hiçbir zaman ulustan böyle bir görev için yetki almamış olan siyasi iktidarlar, borçlanma faaliyetlerini siyasi bir başarı olarak görmektedirler. Ödenen borçlardan ziyade alınan borçlar takdir toplamaktadır.

<sup>115</sup> Daha geniş bilgi için bkz. A. PIGOU, *Study In Public Finance*, London 1951.

<sup>116</sup> Metin MERİÇ, “Devletin Borçlanma Hakkı ve Yetkisi”, *İşletme ve Finans*, S. 82, Ocak 1992, ss. 28-29.



Bu mali yanilgi, literatüre “borç sarmalı” olarak dâhil olan kısır bir döngünün sonuçlarının görmezden gelinmesine neden olmaktadır. Dış borçlar sonuçları itibariyle siyasi, iç borçlar ise malidir. Dolayısıyla dış borçlar söz konusu olunca siyasi sonuçları, iç borçlar söz konusu olunca mali sonuçları göz önüne alınmak zorundadır.

Siyasi iktidarın borçlanma yetkisinin sınırları muhakkak surette anayasalarda belirtilmelidir. Ancak, Maastricht Antlaşması’ nda baz alınan istatistiki ölçütlerin anayasalara dâhil edilmesi bu sorunun çözümü olamayacaktır. Maastricht Kriterleri, hukuki olmaktan öte mali kriterlerdir. Bu kriterlere göre ülkelerin mali yapılarına yönelik değerlendirmeler yapılmakta, izlenecek maliye politikaları belirlenmektedir.

Bakanlar Kurulu’ nun Türkiye Büyük Millet Meclisi’ nden borçlanma yetkisi isteyebilmesi, daha somut bir anayasal hüküm haline getirilmelidir. Bu yetkinin süre ve şekil koşulları da anayasada belirlenmelidir. Ayrıca, seçim dönemlerinden önce, borçlanmaya ağırlık vererek oy talebine yönelik girişimlere meydan vermeyecek şekilde bir süre kısıtı da anayasaya muhakkak surette konulmalıdır.

### **c) Vergilendirme Yetkisi**

Vergilendirme yetkisi ile ilgili olarak yapılması gereken en önemli değişiklik “vergi ödevi” üzerinedir. Mevcut anayasa hükmü herkesi vergi ödemekle yükümlü tutmaktadır. Oysa olması gereken devletin herkesten vergi alma yükümlülüğüdür. Böylece; vergi vermemekten dolayı mükellefler yasal olarak suçlu olacak iken, devlet vergi almamaktan dolayı anayasal olarak suçlu hale gelmektedir. Devleti belli hizmetleri görmesi için talep eden bireyler, bu hizmetlerin bedeline katılmayı baştan kabul etmiş sayılırlar. Bunların vergi ödememesinden dolayı birinci derecede sorumlu olması gereken taraf, doğal olarak, vergiyi alamayan veya almayan devlet olacaktır.

Bu konudaki diğer bir husus ise vergilerin kamu hizmetlerinin karşılığı olduğu anlayışının anayasaya yerleştirilmesidir. Mevcut anayasa hükmü vergileri kamu giderlerinin karşılığı olarak kabul etmiştir. Dolayısıyla kaynak israfına yol açan, haksız rekabete fırsat veren, gelir dağılımını bozan, sebepsiz zenginleşmeye neden olan pek çok politika –ki bunlara piyasa faizinin üzerinden faiz belirleyerek hazine bonusu satmak, banka hesaplarını garanti ederek banka sahiplerini kurtarmak, off-shore hesaplarını garanti ederek yine kıyı bankacılığı yapanları kurtarmak, kamu arazilerini düşük bedelle ya da bedelsiz olarak sanayicilere tahsis etmek gibi örnekleri verebiliriz- vergilerle finanse edilebilmektedir. Oysa bireyler devlet örgütünü genel hizmetleri görmesi için talep etmişler ve bu hizmetlerin maliyetine katılmayı baştan kabul etmişlerdir. Bunun ötesindeki her türlü faaliyetin vergiler ile finanse ediliyor olması, sistemin işleyişinde rahatsızlıklara yol açabilmektedir.

Vergilendirmeye ilişkin olarak en çok tartışılan konulardan biri de ne üzerinden vergi alınacağına ilişkindir. Vergi konusu olacak işlemler, her vergi kanununun giriş maddelerinde mükellef ile birlikte tanımlanmaktadır. Oysa, devletin vergi koyacağı konuların anayasal olarak sınırlandırılması da, bireyin ekonomik özgürlükleri açısından büyük önem taşımaktadır. Gelir yetersizliği çeken bir siyasi otorite, içine düştüğü dar boğazdan kurtulabilmek için, ek vergiler ya da mükerrer vergiler koymak suretiyle toplumdaki vergi baskısını artırmayı tercih edebilmektedir. Özellikle borçlanma olanaklarının yetersizleştiği dönemlerde bu tür uygulamalara çok sık rastlanılmaktadır. Zaten, bu tür uygulamalar sonucunda devletin genişleyen mali yetkilerinin sınırlandırılması gereksinimi ortaya çıkmıştır. Seçmenler ile politikacılar arasında oyunun kuralları baştan ortaya konulmalı ve ona göre taraflar yetki ve sorumluluklarının bilincinde olmalıdır. Yoksa demokrasi, siyasi iktidarlara seçimden sonra oyunun kurallarını istedikleri gibi belirleyebilme yetkisi veren bir sistem değildir.

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası’ nda, gelir ve gümrük üzerine vergi koyma hakkı Kongre’ ye tanınmıştır. Aynı şekilde, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ ne de “vergi alma” konusunda tanınacak bir hak, böyle bir sınırlamaya tâbi tutulabilir.

Anayasamızda yer alan “benzeri mali yükümlülük” kavramı pek açık değildir. Uygulamada, kanun gücüne dayalı olarak alınan her türlü kamu geliri benzeri mali yükümlülük olarak ele alınmaktadır. “Vergi alma hakkı” şeklinde bir tanımlama yapıldıktan ve alınacak olan verginin konuları belirlendikten sonra “benzeri mali yükümlülük” şeklinde bir ifadeye de gerek kalmayacaktır.

Vergilerin tahsil yetkisi T.C. Maliye Bakanlığı'na ait olmakla birlikte, bu yetkinin yerel yönetimlere devrine de olanak tanınmalıdır. Böylece yerel demokrasinin gelişmesi yolundaki ilk ve en önemli adım atılmış olacaktır<sup>117</sup>. Ayrıca, kanunlarla, vergilerin muaflik, istisnalar ve indirimleri ile oranlarına ilişkin olmak üzere bakanlar kuruluna yetki devri yapılabildiği gibi; tahsil yetkisi yerel yönetimlere devredilen vergilere ilişkin olmak üzere, aynı konularda yerel yönetimlere de düzenleme yetkisi, yine kanuna bağlı olarak ve alt ve üst sınırları belirlenmek koşuluyla, devredilebilmelidir.

#### **d) Para Basma Yetkisi**

Mutlakiyet rejimlerinden bu yana egemenliğin önemli göstergelerinden biri para basma yetkisi olmuştur. Anayasamızın 87. maddesi, para basılmasına karar verme yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne vermiştir. Ancak emisyonun kontrolü daha çok siyasi iktidarın tekelindedir. Siyasi iktidarlar hiçbir zaman bu yetkiyi paylaşmaktan yana olmamışlar ve mutlak bir hale getirmeye çalışmışlardır. Çünkü ulusal para aynı zamanda bir mübadele aracıdır ve bu özelliği nedeniyle ekonomik gücün sembolüdür.

Siyasi iktidarın keyfi ve takdiri müdahalelerini ortadan kaldırmak ve ekonomiyi çapraz denetime almak açısından para basma yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olmak üzere, anayasal olarak özerkliği garanti edilmiş bulunan T.C. Merkez Bankası A.Ş.'ne devredilebilmelidir. Söz konusu kurum piyasadaki emisyon miktarının kontrolünü de sağlayabileceği gibi, emisyon artışı konusunda da söz sahibi kılınabilmelidir.

### **5. Çeşitli Hükümler**

Bu bölümde daha çok kurumsal özerklik ve yasal düzenleme yetkisine ilişkin hükümler yer almaktadır.

#### **a) Ekonomik ve Mali Kurumların Özerkliği**

Ekonominin yönetiminde söz sahibi olan kurumların idari açıdan özerk olmaları, siyasi otoritenin baskılarından uzaklaştırılabilmeleri açısından son derece önemlidir. Siyasi otoritenin bu kurumlar üzerindeki tasarruflarının yol açtığı politik ve bürokratik yozlaşma herkesçe bilinmektedir.

Özerkliği gereken kurumların başında T.C. Merkez Bankası A.Ş. gelmektedir. Daha sonra Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü de özerkleştirilmesi gereken diğer ekonomik ve mali kurumlar arasında sayılabilir.

T.C. Merkez Bankası A.Ş.'nin özerk bir yapıya kavuşturulması 40 yıldan bu yana tartışılmaktadır. 1961 Anayasası Ön Taslağı, Merkez Bankası'nın özerkliği ile ilgili olarak şu şekilde hazırlanmıştır<sup>118</sup>:

“Emisyon imtiyazını kullanmak, para ve kredi hacmini düzenlemek, hazine işlemlerini yapmak ve hükümetle beraber para ve kambiyo istikrarını sağlayacak bütün tedbirleri almak ve özel kanunlarında gösterilen diğer işleri görmek üzere idari ve mali özerkliğe sahip Türkiye Milli Bankası kurulacak ve bu bankanın yönetim kurulu üyelerinden üçte ikisi Milli İktisat Şurası, üçte biri hükümetçe gösterilecek adaylar arasından Cumhurbaşkanınca altı yıl için seçilecektir.

Türkiye Milli Bankası İktisat Şurasının göstereceği adaylar arasından Cumhurbaşkanınca iki yıl süreyle seçilecek üç denetçi tarafından denetlenir.

Türkiye Milli Bankasının yönetim kurulu ve denetçi raporları, bilanço ve kâr ve zarar cetveli Milli İktisat Şurasınca incelenir.”

Anayasa tasarısı milletvekillerinin millet parası üzerinde haiz olduğu denetim yetkisini de saklı tutuyor ve Milli İktisat Şurasının hazırlayacağı yıllık rapora dayanarak Türkiye Milli Bankasının hesapları hakkında son karar alma yetkisi “Türkiye Büyük Millet Meclisindedir” diyordu.

<sup>117</sup> Mali federalizm konusunda daha geniş bilgi için bkz. Andrei TIMOFEEV, “Fiscal Federalism and Growth”, <<http://home.cerge.cuni.cz/tan/proposal.htm>>, 22.05.2001.

<sup>118</sup> ONAR, a.g.e., s. 198.

Bu kurumların özerklikleri muhakkak surette yasalara dayandırılmalıdır. İdari açıdan özerk olan kurumların içindeki hiyerarşik yapılanma, zamanla bu kurumların daha verimli çalışır hale gelmesine neden olacaktır. Buna karşın, siyasi iktidarın dışarıdan yaptığı atamalar sonucunda söz konusu kurumların işleyişi güçleşmekte ve yozlaşmaktadır.

### **b) Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği**

“Geleneksel kamu maliyesine göre, federal yapıdaki bir devletin ekonomideki ağırlığı, üniter yapıdakine nazaran daha azdır. Çünkü federal yapıdaki yerel yönetimlerin gücü, işgücü ve sermaye hareketleri nedeniyle kısıtlanmaktadır. Federal sistemin bu avantajı merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımının etkinliğine bağlıdır.”<sup>119</sup>

Üniter yapılı devlet modelinde, yerel yönetimlerin giderlerinin bir kısmı merkezi yönetim tarafından bir kısmı ise kendi öz gelir kaynaklarından karşılanmaktadır. Siyasi iktidarlar, kendi partilerinin belediyelerine daha çok gelir aktarabilmenin yollarını ararken, muhalefet partilerine yerel yönetimlerde şans tanıyan bireyler cezalandırılmaktadır. Siyasi iktidarlar oy peşinde olduğu için, öncelikle bir sonraki seçimin endişesini taşımaktadırlar. Kendilerine destek vermeyen beldelerde yatırımlar kısılmakta ve buralara ayrılan kaynaklar başka beldelere aktarılabilmektedir.

Yerel yönetimlerin mali açıdan özerk bir yapıya kavuşturulması ve kendi gelir olanaklarının artırılması yerel demokrasinin güçlenmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Merkezi yönetimin sunacağı hizmetler ile yerel yönetimlerce gerçekleştirilecek hizmetler birbirinden farklı olmaktadır. Dolayısıyla bunların aynı gelir kaynaklarından finanse edilmesi bir süre sonra sorunlara yol açmaktadır.

Belli vergilerin yerel yönetimler tarafından tahsil edilebilmesine olanak sağlayan bir anayasal düzenleme, bu verginin daha etkin tahsil edilebilmesinin de ilk adımı olacaktır. Seçmen ile birebir ilişki içinde olan yerel yönetimler, daha fazla hizmet vermek ve seçmeni daha fazla tatmin etmek için ellerindeki vergi tahsil yetkisini daha akılcı kullanacaklar ve kayıplara pek fırsat tanımayacaklardır. Mükellefler arasında daha adil olmak zorunda oldukları için, vergi adaletsizliklerine de neden olmayacaklardır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi tartışılmazdır. Dolayısıyla, yerel yönetimler merkezi yönetimin denetimi altında, ancak mali açıdan özerk oldukları sürece daha etkin çalışacaklardır.

### **c) Yasal Düzenleme Yetkisi**

Anayasal düzen “istikrar” isteyen bir düzendir. Anayasalar sık sık değiştirilmemelidir. Toplumsal gereksinimler, anayasalarda değişiklik yapılmasını da gerektirebilir. Bu nedenle anayasaların, zaman içerisinde, değiştirildikleri görülür<sup>120</sup>. Bu kısımda yer alan hükümlerde de zamana bağlı olarak değişiklik yapılması gereksinimi duyulacaktır. Anayasamızın tümünde değişiklik yapılabilmesi aynı esasa bağlanmıştır.

Ekonomik ve mali hükümlerin yer aldığı kısım, siyasi iktidarların hareket alanını daraltacaktır. İzleyecekleri maliye politikası konusunda daha ciddi çalışmalar yapacaklar ve parlamentonun onayını almadıkça gelişigüzel politikalar izleyemeyeceklerdir. Parlamento toplumun yansıması olduğuna göre, ekonomik ve mali düzenlemeler hakkında toplumun önemli bir kısmının onayı alınarak hareket edilmesi daha uygun olacaktır.

Bilimsel olarak yapılan çalışmalarda da, günümüzdeki seçmenler ile gelecek kuşakların seçmenleri arasındaki ilişkinin daha sağlıklı kurulabilmesi açısından, günümüzdeki siyasi iktidarların sahip oldukları mali düzenleme yetkilerinin sınırlandırılması gereği üzerinde durulmaktadır.

“Analizimize, basit ve statik ortanca seçmen stratejisi ile başlayalım. Ortanca seçmenin, geçmişteki ortanca seçmenlerin davranışlarından ve gelecekteki kararların etkisinden bağımsız olarak bugünün maliye politikasını belirleyebildiğini varsayalım. Eğer ortanca seçmenler verecekleri kararların gelecekte herhangi

<sup>119</sup> William A. NISKANEN “On The Constitution Of A Compound Republic”, *Constitutional Political Economy*, Vol. 10, Issue 2, June 1999, s. 169.

<sup>120</sup> Şeref GÖZÜBÜYÜK, *Anayasa Hukuku*, 3. Bası, S Yayınları, Ankara 1991, s. 7.

bir etki meydana getirmeyeceğine inanırlarsa, yaşlı kuşağa yapacakları transferlerin önemli bir maliyeti olmayacaktır. Bu durumda kuşaklar arası işbirliği gerçekleşmeyecek ve politik bir sonuç olarak otarki\* ortaya çıkacaktır.”<sup>121</sup>

“Bazı ekonomik politikalar yasama organından kaliteli oy çokluğu ile geçmek durumundadır. Bu durum daha çok, politik olarak güçlü bazı grupların çıkarlarının zarar görme olasılığı halinde geçerli olmaktadır. Gelecekte politik olarak karar verecek olanlarının kimler olacağını ya da bunların tercihlerinin önceden bilinmemesi hali de kaliteli oy çokluğu için geçerli bir sebep olmaktadır. Bugünkü ortanca seçmenlerin kendi politik tercihlerini geleceğe taşıyabilmek amacıyla gerçekleştirecekleri her türlü teknik de kaliteli oy çokluğu şeklini gerekli kılmaktadır.”<sup>122</sup>

“Bizim üzerinde çalıştığımız politik sistem, azınlığa, çoğunluğun mali politikalara yönelik önerilerine karşı veto hakkı veren anayasal hükümleri içeren bir sistemdir. Bu sistem iki aşamalı bir tercih belirleme sürecine sahiptir. Ortanca seçmen mali politikaların belirlenmesinde, her evrede bir sosyal güvenlik transfer seviyesi seçer. Azınlık olan yaşlı kuşaklar ise, ya bu seviyeyi kabul eder ya da anayasal olarak kendilerine tanınmış olan veto hakkını kullanarak bu seviyeyi reddeder. Veto durumunda, mevcut seviyenin devamına karar verilmiş olunur.”<sup>123</sup>

“Bu anayasal düzenleme her iki tarafa da söz hakkı tanımaktadır. Genç kuşaklar, gelecekteki politikacıların verecekleri kararlar hakkında daha fazla bilgi sahibi olurlar. Ama asıl önemli olan, ortanca seçmenin kendi sağduyusuna dayalı olarak kuşaklar arası transferleri kendi lehlerine çevirebilmelerine karşı, yaşlı kuşakların veto hakkının bulunduğunun herkes tarafından bilinmesidir.”<sup>124</sup>

Daha önce, özellikle borçlanma konusunda, bugün oy kullanan seçmenlerin gelecekte ödenecek olan vergilerin karşılığında yapılacak hizmetleri şimdiden kullandığına ilişkin değerlendirmelere yer verilmişti. Gelecek kuşaklar kendi üst kuşaklarının yararlandıkları hizmetlerin bedelini öderken, belki kendi talep ettikleri hizmetlere ilişkin olarak kaynak sıkıntısı çekeceklerdir. Ya da, yukarıda belirtildiği gibi tam tersi de söz konusu olabilecektir. Bu nedenle, ekonomik ve mali hükümlerin uygulanmasında, en geniş anlamıyla, “consensus”<sup>\*</sup> sağlanması, toplumdaki birlik ve beraberliğin; huzur ve güvenin; mali barışın teminatı olacaktır.

Bu bağlamda, “Ekonomik ve Mali Hükümler” başlıklı kısma dayanılarak çıkarılacak yasalar ve bu şekilde izlenecek ekonomi ve maliye politikaları üzerinde kaliteli oy çokluğu ile uzlaşılması arzu edilen bir husus olacaktır. Bu oy çokluğu beşte üç olarak uygulanabilir. Bilindiği gibi, anayasamızda değişiklik yapılabilmesinin genel koşulu üçte ikidir. Üçte iki beşte üçten %10 daha fazladır. Dolayısıyla, anayasa değişikliğinde aranan oy çokluğundan az, ancak salt çoğunluktan fazla bir oy çokluğu ile ekonomik ve mali yasaların çıkarılması, siyasi iktidarın uzlaşmacı olmasına yardımcı olacaktır.

## SONUÇ

Sınırları giderek büyüyen ve kendi sınırlarını zorlayan kamu bürokrasisi, aynı zamanda büyümeye paralel bir yozlaşma seyri izlemektedir. Bürokratik yetkilerin genişliği ve devletin anayasal bir koruma kalkını altında olması, bireylerin özgürlüklerini kısıtlarken, kamu bürokrasisine giderek daha geniş bir alan açmaktadır. Bu koşullar toplumu içinden çıkılmaz kriz ortamlarına sürüklemektedir.

Devletin ekonomik yaşama artan bir müdahale eğilimi içinde olması, bireyler tarafından arzu edilmekten öte, siyasi otoriteler tarafından istenen bir süreçtir. Kendi oy maksimizasyonu gayesi içindeki siyasi iktidarlar, üstlendikleri devlet yönetimini de kendi politikalarına alet ederek, yozlaştırmaktadırlar. Kralların mutlak egemenlikleri geçmişte toplumlara nasıl zarar verdiyse, günümüzün siyasi iktidarlarının sahip oldukları aşırı genişlemiş yetkiler de aynı sonuca neden olmaktadır.

\* Otarki, İngilizce Autarky olarak kullanılmakta olup, sözlük anlamı “kendi kendine yeterlik” şeklinde ifade edilmektedir.

<sup>121</sup> AZARIADIS & GALASSO, a.g.m., s. 69.

<sup>122</sup> AZARIADIS & GALASSO, a.g.m., s. 71.

<sup>123</sup> AZARIADIS & GALASSO, a.g.m., s. 71.

<sup>124</sup> AZARIADIS & GALASSO, a.g.m., s. 71.

\* Fikir birliği, oy birliği, görüş birliği.

Toplumlar, tarih boyunca kendilerini yönetenlerin mutlak ve geniş yetkilerine karşı mücadele etmişlerdir. Dağlarda, kasabalarda, saraylarda yürütülen bu mücadele günümüzde hukuki bir boyut kazanmış ve parlamentolara taşınmıştır. İnsanlık tarihinin temel ideali olan “özgürlük” XXI. Yüzyılın da önemli değerlerinden biridir. Başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere pek çok sanayileşmiş ülkede bireyler, kamusal faaliyetlerin kendilerine verdikleri zararın farkına varmışlar ve devletin yetkilerinin sınırlandırılması için harekete geçmişlerdir. Sanayileşmiş ülkelerin egemenliğinde yürüyen küreselleşme hareketi, daha fazla özgürlük talep eden üçüncü dünya uluslarının bireylerine takılmıştır.

Türkiye’ nin içinde bulunduğu gezegendeki gelişmelerden etkilenmemesi mümkün değildir. Son dönemde artan anayasal düzenleme talepleri bunun en güzel göstergesidir. Daha özgürlükçü bir anayasa yapılabilmesi için parlamentodaki çalışmalar devam ederken, ekonomik ve mali hükümlere ilişkin düzenlemelerden söz bile edilmemektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, günümüzün koşullarına ve bireylerimizin çoktan hak ettiği evrensel özgürlük idealine uygun olarak yeniden düzenlenmelidir. Devlet ile birey arasındaki ilişkilerin yapısı vatandaşlık ölçütüne göre yeniden ele alınmalıdır. Bürokrasiye kaybettiği itibarı geri kazandırılmalı ve işleyişi yeniliklere açık bir hale getirilmelidir. Güçlü çekirdek devletin etrafını sarmış bulunan aşırı düzeydeki müdahale yetkileri ve aşırı sayıdaki kamu kurum ve kuruluşları ayıklanarak devletin insanlık tarihinde ilk ortaya çıktığı şekle geri çekilmesi ve bireysel özgürlüklerin garantisi olması sağlanmalıdır.