

KAMU FİNANSMANINDA DEMOKRATİKLEŞME VE EKONOMİK ANAYASA ÖNERİSİ

Arş. Gör. Ramazan Gökbnar*

I. GİRİŞ

Anayasal iktisat yaklaşımı, temelini 19 yy, Liberalizmde bulan ve devletin ekonomik sınırlarının belirlenmesini amaçlayan Yeni-Liberalizm yaklaşımının, Hayek, Buchanan, Tullock gibi iktisatçılar tarafından savunulan güncel bir uygulamasıdır.

Ekonomik anayasa, belli bir ekonomik sistem içinde, ekonomik süreçleri düzenleyen hukuk normları bütünüdür. Ekonomik Anayasa kavramı iki dünya savaşı arasında hukuki bir kavram olarak Alman doktrini, özellikle de Freiburg ekolü tarafından üretilmiş ve ilk misyonu liberal ekonomiye hukuk teminatı getirmek olmuştur. Plüralist Anayasa hukukunda ekonomi-siyasi iktidar ilişkileri iki modele göre düzenlenmiştir: Sivil Toplum-Devlet ayrımı üzerine kurulu liberal model ve sosyal-ekonomik dengeleri düzenleyici Devlet müdahalesinin genişlediği demokratik-sosyal model. Bu ikinci modelin düzenlenmesi ve korunması ile ilgili kurallar savaş sonrası anayasalarına konmuş, ekonomik anayasa genel problematiği içinde ekonomik kriz ve olağanüstü ekonomik yetkiler konusu önem kazanmıştır. Yirminci yüzyılın son çeyreğinde refah devletinin yüksek maliyeti ve kriz, devletin "*sivil toplum*"a müdahalesi ve ekonomide Devlet düzenlemesi ilkelerinin tartışma konusu yapılmasını hazırlamış, ekonomi politika alanında krize, aşırı sosyal kurumsallaşma ve devletin aşırı büyümesinin neden olduğu düşüncesi yaygınlaşmıştır (Çağlar, 1989; 108-109). 20. yüzyılın ikinci yarısında demokrasi krizi, politika bilimcilerinin artan ilgisine yol açmıştır. Kriz, ekonomik de olsa, siyasi bir kriz Devlet krizi olarak ele alınmış ve bu gelişmeler daha az müdahaleci devlet, çok daha güçlü - özerk bir toplum arayışlarına neden olmuştur. Ekonomik anayasa da bu arayışların bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

* Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi

Ekonomik Anayasa dalı disiplinlerarası karakterde olup, iktisat, siyaset ve hukuk bilimlerinin ortak alanını oluşturmaktadır. Anayasal iktisatçılar siyasal liberalizmin (demokrasinin) ekonomik liberalizmden kaynaklandığını ileri sürerek demokrasinin ahlaki temellerini oluşturan bireysellik ile ekonomik hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınıp korunması gerektiğini ileri sürmektedirler.

Günümüz demokrasilerinde bireysel özgürlükleri ve toplum refahını tehdit eden, ekonomik istikrarsızlıklara yol açan gelişmelerin başında siyasal iktidarların keyfi müdahaleleri sonucu oluşan bütçe açıkları gelmektedir. Siyasal iktidarların "*popülist*" davranışlarını sınırlayacak ekonomik Anayasa ile, siyasi iktidarın ekonomik konularda düzenleme yetkisinin sınırlanması amaçlanmaktadır. Ekonomik anayasa, başta devletin zor kullanma gücünü en belirgin bir şekilde kullandığı "*vergileme*" ve "*para basımı*" konuları olmak üzere, ekonomik yaşamın çeşitli alanlarında yaptığı müdahalelerin sınırlanmasını kapsamaktadır.

II. POLİTİK KONJONKTÜR HAREKETLERİ VE ANAYASAL İKTİSAT

Anayasal iktisadın teorik temellerini "*Kamu Tercihi Teorisi*" (Public Choice Theory) oluşturur. Kamu Tercihi Teorisi'nin gelişimiyle birlikte de, devlet müdahalesinin anayasal yollarla sınırlandırılmasına yönelik bir teori olan "*Anayasal İktisat*" ortaya çıkmıştır.

Kamu Tercihi Teorisi (KTT), ekonomi biliminin araç ve metodlarıyla politik karar verme analizidir (Buchanan, 1980:II). KTT, politik süreçte alınan karar ve uygulamaları, iktisat biliminin kullandığı araç, metot ve varsayımlara dayalı olarak açıklayan bir disiplindir. KTT adı altında ortaya çıkan devletle ilgili pozitif teorilerin gelişmesi, bilimsel ve siyasi tartışmalar için oldukça zengin bir çalışma alanı ortaya çıkarmıştır. KTT, çağdaş iktisadi düşünceye yepyeni bir gerçekçi çözümleme getirmiştir. Kamu ekonomisinin genişlemesi ile birlikte ortaya çıkan ekonomik ve sosyal sorunlar, kamu tercihi iktisatçılarının ilgilerinin ekonomik kararların alındığı politik alana yönelmesine neden olmuştur. Bu iktisatçılar, ekonomik sorunlara normatif çözümler getirmeye çalışmaktan çok, niçin oluştuklarını analiz etmeyi ön plana çıkararak, yepyeni bir popüler yaklaşımla politikanın ekonomik analizini yapmışlardır.

KTT'de ekonomik faaliyetlerinde kişisel çıkar peşinde koşan, çıkarlarını azamileştirme çabası içindeki "*Rasyonel İnsan*" ilkesi, bireylerin siyasal

davranışlarına da uygulanmaktadır. Bir başka deyişle, "*Kişisel Çıkar*" kaygısı hem piyasada hem de siyasal alanda insan davranışlarına egemen olmakta, bu motif, "*Ekonomik İnsan*"ın yanısıra seçmen, politikacı ve bürokrat olarak "*Siyasal İnsan*"ın davranışlarını da belirlemektedir.

KTT'de siyasal karar alma mekanizmasında yer alan, politikacı, bürokrat ve seçmenler arasında bir "*politik mübadele*" olduğu kabul edilir. Piyasa ekonomisinde karar alma sürecinde alıcılar ve satıcılar arasındaki "*piyasa mübadelesi*"ne benzer bir şekilde, kamu ekonomisinde de toplumsal istek oluşumunda bir politik mübadele söz konusudur. Kısaca, politika ister seçmen ister bürokrat olsun bütün bireylerin "*kişisel çıkar*" nedeni ve dürtüsüyle katıldıkları karmaşık bir mübadele biçimidir (Buchanan, 1991:40).

Seçmenler, siyasal tercihlerini belirlerken siyasal iktidarın kendilerine kısa dönemde ne tür bir ekonomik çıkar sağlayacağı beklentisi içinde olmaktadır ve kendilerine daha fazla kamusal mal ve hizmet sunulmasını istemektedirler. Gelecekte ne olacağı ile pek fazla ilgilenmeyen seçmenlerin bu davranışları ve yeniden seçilmeyi başarabilmek için oylarını maksimize etmeyi amaçlayan politikacıların davranışları bütçenin hacmini genişletmektedir. Politikacılar özellikle maliye politikasının asimetrik özelliğinden yararlanarak, kamu harcamalarını artırır, vergileri azaltıcı programlar uygularlar. Politikacıların bu davranışları ve statülerini korumak, mevkilerini yükseltmek ve otoritelerini artırmak arzusundaki bürokratların "*Kendilerine Tahsis Edilen Bütçeyi Artırma*" amacı, kamu ekonomisinin büyümesinin önemli nedenlerinden birisini oluşturur. Kamu ekonomisinin aşırı büyümesiyle birlikte, baskı ve çıkar gruplarının devlet tarafından "*yapay*" olarak oluşturulan ekonomik transferleri elde etmek için giriştikleri "*Rant Kollama*" (Rant Seeking) faaliyetleri de artmakta, dolayısıyla devlet faaliyetleri de daha fazla genişlemektedir.

Halkın çoğunluğu baskı grupları içinde örgütlenemediğinden, çoğunluğun tercihleri ortaya çıkmamaktadır. Gerçekte çoğunlukların tercihleri, çoğu kez baskı gruplarını da bastırarak şekilde seçim çoğunlukları olarak ortaya çıkmakta, ancak bu olgu sürekli geliştirilmektedir (Sartori, 1994:193-194).

Kamu tercihi iktisatçılarına göre, Keynesyen İktisat (Talep-Yönlü İktisat), politikacılara "*Vergilemeden Harcamak*" imkanı sağlamıştır. Kamu harcamalarının vergiler yerine, emisyon ve borçlanma ile karşılanması, Keynesyen İktisadın politik yaşama bıraktığı mirastır (Aktan, 1992:78-79). Seçmenleri ile "*Kişisel Çıkar-Oy Pazarlığı*" yapan siyasi iktidarlar için, Keynesyen teori bir temel oluşturmuştur. Ancak devletin ekonomik hayata müdahalesini

sürekli artırması, bu müdahaleler için gerekli masrafları devlet bütçesine yüklemesi, "Bütçe Açıkları"nın önemli ölçüde artmasına ve devamlılık kazanmasına neden olmuştur. Bundan dolayı günümüz demokrasilerine "Bütçe Açıklı Demokrasiler" de denilmektedir (Savaş, 1993:19-20).

Kamu ekonomisinin aşırı bir şekilde büyümesi ekonomik yozlaşmaya neden olmuştur. Öyle ki, seçim öncesinde kamu harcamalarını artıran, vergileri düşüren, istihdamı artırmak ve yüksek büyüme hızlarına ulaşmak adına bütçe açıklarına ve fiyat artışlarına göz yuman, seçim sonrasında ise kamu harcamalarını kısıyan, vergileri artıran ve sıkı para politikası izleyen hükümetlerin neden olduğu "Politik Konjonktür Hareketleri" (Political Business Cycles) güncel ekonomik sorunların da nedenini oluşturmaktadır (Eser, 1991:18). Politik konjonktür hareketleri, kendilerinin yeniden seçilme şansını artırmada kullanan politikacılar tarafından oluşturulmaktadır. Demokratik işleyişlerde "seçim ekonomisi" olarak bilinen bu dinamik faktör kamu harcamalarını artırıcı bir rol oynamaktadır. Hükümetlerin "Seçim Ekonomisi" koşullarında gerçekleştirdikleri bu faaliyetleri dolayısıyla maliye ve para politikalarının etkinliği azalmakta; ekonominin bu şekilde politizasyonu kamu müdahalelerini artırmaktadır. Ekonominin politik kontrolü olarak adlandırılan bu durum nedeniyle ekonomide kaynak dağılımı bozulup, piyasaların işleyişi zayıflamakta ve enflasyon, işsizlik, kronik bütçe açıkları, aşırı borçlanma ve benzeri istenmeyen ekonomik sonuçlara da neden olmaktadır.

Politik konjonktür hareketleri demokrasinin işleyişini adeta "Kamu Gelirlerinin Paylaşılması Mücadelesi"ne dönüştürmektedir. Bütçelerin toplumsal politik güç kazanma amacıyla kullanılması yanında oluşturulan bütçe dışı rant aktarma kanallarıyla (transferler, fonlar, teşvikler v.b.) siyasi iktidarlar, kendilerine politik destek sağlayan çıkar grublarını ödüllendirebilmekte veya bu desteği vermeyenleri cezalandırabilmektedirler. Böylece, devlet bütçesinin, politikacılar tarafından moral-ahlaki ve ekonominin (teknik) kuralları dışında kullanılması yolunun açılması, kaynakların ekonomide nasıl tahsis edileceğini gösteren bütçelerin, siyasi iktidarlarca çıkar grublarının hizmetine sunulmasına yol açmıştır. Bu durum ekonomik anayasa önerisi için önemli bir temel oluşturmaktadır.

Leviathan devlet sonucu politikacı ve bürokratların güç ve yetkilerinin artması "Politik Yozlaşma"ya da neden olmuştur. Rüşvet, Nepotizm ve Kronizm (Adam Kayırmacılık), Hizmet kayırmacılığı, Partizanlık, Patronaj, Lobicilik, Rant kollama ve bir çok politik yozlaşma türleri ortaya çıkmıştır.

III. EKONOMİK ANAYASA GEREĞİ

Anayasal iktisatçılara göre, devletin ekonomiye artan oranda müdahalesinin sosyal maliyeti sosyal faydasından daha fazladır. Devletin aşırı büyümesiyle birlikte ekonomik ve politik yapıda yozlaşmalar ortaya çıkmakta ve yaygınlaşmaktadır. Bu yozlaşmaların ortadan kaldırılabilmesi için politik karar alma sürecinde anayasal-kurumsal çerçevenin yeniden reforme edilmesi gereklidir. Kamu tercihi iktisatçıları bu bağlamda Anayasal İktisat Teorisi'ni önermektedirler.

Anayasal iktisatçılara göre, bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin korunabilmesi için, "*siyasi iktidarın ekonomik konularda düzenleme yetkisinin sınırlandırılması*" gerekmektedir (Savaş, 1991:5). Anayasal iktisatçılar devletin görev ve sorumluluklarının çok açık ve net bir şekilde ve sınırları ile birlikte anayasada yer alması gerektiğini öne sürmektedirler. Anayasal iktisatçılara göre anayasal ekonomi ile siyasi iktidarların para arzı, faiz oranı, döviz kuru, asgari ücret, vergileme, harcama, transfer ödemeleri, yatırımlar, gelir dağılımı ve benzeri ekonomik konularda, istedikleri gibi davranamayacakları şekilde oyunun kurallarını yeniden belirlemek gerekir.

Anayasal İktisat Teorisi iyi bir toplumsal düzeni oluşturacak politik ve ekonomik kural ve kurumların sosyal sözleşme teorisine dayalı olarak belirlenmesini öngörür. Dolayısıyla anayasa toplumsal bir sözleşme olarak ele alınır (Aktan, 1994:145). Anayasal iktisadın "*Sosyal Sözleşme Teorisi*"ne dayalı olması sonucunda, geleceği de ipotek altına sokan temel tercihlerin -iç ve dış borçlanma, para basımı, özelleştirme ve geniş anlamda transfer ödemeleri gibi- sınırlarını bir "*Sosyal Sözleşme*" ile tesbit etmek, başka bir ifade ile "*Politik Anayasa*"yı ekonomik bir pakitle çerçeveleyip kayıtlamaktadır. Bu anlamıyla "*Anayasal İktisat*" politikaya geçirilen ekonomik korse'dir. Ayrıca "*Sosyal Sözleşme*" ile çizilen bu ekonomik alanı kanunla düzenlemek parlamentonun yitirilen onurunu iade ederken, getirilen düzenlemeler de bir temel uzlaşmanın sonucu olarak yapılmaktadır (Çağlar, 1988:108). Dolayısıyla bir toplumun hem hukuki ve hem de kurumsal yapısını yönlendirecek anayasaların, vatandaşların bilinçli çabalarıyla optimal şeklini alacağı kabul edilmektedir.

Demokratik ülkelerde devlete ekonomik alanlarda bir monopol yetkisi biçiminde tanınmış olan "*yasa çıkarma ve zor kullanma gücü*"nü siyasi iktidarlar keyfi ve aşırı ölçüde kullanmaktadırlar. Siyasi iktidarların bu güçlerini nasıl kullanacakları bireysel hak ve özgürlükler açısından çok önemlidir. Gerçekten de demokratik ülkelerde ve mevcut kurumsal yapı içinde, devlet

tamamıyla seçmenlerin kontrolü dışına çıkmak üzeredir. Öyleki günümüzde, ekonominin genel faaliyet düzeyi politik yaşamdaki gelişmelerden etkilenmektedir. Oy çokluğu ile demokrasinin yanlış bir şekilde eş anlamlı sayılması ve ekonominin politik etkilenmelere açık olması demokrasilerde enflasyonist eğilimlerin nedeni olmakta demokrasinin işleyişinden doğan gelişmeler ülkelerin ekonomik ve sosyal makro dengelerini bozan, demokratik rejimin geleceğini tehlikeye atan sonuçlara yol açmaktadır. "Oy Çoğunluğu" (Majoritarianism) ile demokrasinin yanlış bir şekilde eş anlamlı sayılması halk egemenliği ilkesini de zedelemektedir. Siyasi iktidarlar günümüzde geçmiş yıllara göre çok daha fazla gelir maksimizasyonu sınırına yaklaşmışlardır. Geçmiş yıllarda söz konusu edilmeyen sınırlayıcı bir ekonomik anayasa günümüz için acil bir ihtiyaçtır (Savaş, 1991:342).

IV. EKONOMİK ANAYASADA SINIRLAMALAR

Oluşturulacak ekonomik anayasada, siyasi iktidarların vergileme, borçlanma ve harcama gücünü nasıl kullanabileceğini tahmine çalışıp, tahmin edilen bu kullanma biçimine göre bireyi devlete karşı korumak için, siyasi iktidarın vergileme ve harcama gücünün ne gibi anayasal sınırlamalarla sınırlandırılabilirliği öngörülmektedir. Ayrıca ekonomik anayasada, anayasal ekonomik sınırlamaların olağanüstü dönemlerde (savaş, şiddetli iktisadi krizler v.b.) istisnai olarak uygulanabilecek durumları da belirtilir. Ekonomik anayasada yer alacak başlıca sınırlamalar şunlardır:

Demokrasilerin doğması, mutlak siyasal iktidarların vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması yönündeki gelişmelerin bir sonucu olmuştur. Hukuk devleti kavramı kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmasını gerektirir. Temel hak ve özgürlüklerin sınırı ve özü vergilendirme yetkisinin de sınırını oluşturur. Vergileme hakkı ve yetkisi Anayasalarda, açık, net ve anlaşılır biçimde yer almalıdır. Maksimum vergi oranları ve bunların belirli bir süre (örneğin 5, 10 yıl) değişmeyeceği anayasal güvence altına alınmalıdır.

Anayasal bir düzenleme ile, vergi sisteminin gelir artırıcı potansiyelini sınırlayacak alanlardan birincisi "Vergi konusu"nun sınırlandırılmasıdır. Anayasal iktisat yaklaşımında vergi konusunun sınırlandırılması, verginin kapsamının açık bir biçimde belirlenmesi suretiyle olur. Vergi kapsamının açıkça belirlenmesi, siyasi iktidarın vergileme gücünün sınırlandırılması yönünden önemlidir.

Belli bir vergi konusunda uygulanacak vergi oranları sınırlandırılmalıdır. Bu sınırlandırmada, tüm toplumu oluşturan bireylerin aynı vergi oranına tâbi tutulması yani mükellefin vergileme yönünden yeknesak bir işleme tâbi tutulması, vergileme gücünü sınırlayacak kurumsal bir önlem olarak ele alınmaktadır.

Anayasal iktisat yaklaşımında, siyasi iktidarın vergilendirme gücünün sınırlandırılmasında başvurulacak yollardan birisi de kamu gelir ve giderlerinin belli bir makro değişkene göre (örneğin gayri safi milli hasıla) belirlenmesidir. Dolaylı ve dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içinde çıkabilecek maksimum oranın sabit bir ilkeye göre belirlenmesi ve vergi yükünün GSYİH'nın belli bir oranını geçemeyeceği gibi anayasal düzenlemeler de söz konusu olabilir.

Anayasal iktisatçılara göre, mali federalizmde her idare (government) biriminin mali sistemi, coğrafi sınırları içindeki faaliyetleri ile sınırlıdır; kamusal hizmetlerin finansmanı için sadece bu alan içinde kullanılmaya uygun kaynaklardan yararlanır. Anayasal iktisatçılar tarafından idareler arası (inter-governmental) mali bölüşüme ilişkin esasların anayasada yer alması ve devletin vergilendirme yetkisinin kısmen mahalli idarelere devredilmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Mali federalizmde merkezi hükümetin vergi potansiyelinin koruyucu devlet hizmetlerinin finansmanına yetecek ölçüde sınırlandırılması gerektiği ve bu amaca ulaşmak için de merkezi hükümetin vergi potansiyelini sağlayacak hizmetle ilişkilendirerek; konusu ve oranı belirlenmiş dar bir vergileme yetkisi verilmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Anayasal iktisatçılara göre, vergi ve harcamalar yerelleştikçe bir başka ifade ile mali bakımdan federalizm gerçekleştikçe devletin ekonomiye müdahalesi de azalacaktır. Dolayısıyla mali federalizm, bütçenin aşırı büyümesinin önlenmesi konusunda alternatif bir sınırlama aracı olarak önerilmektedir.

Anayasal iktisatçılara göre, devletin borçlanma gücü, gelecekte elde edilecek vergi gelirleriyle ödenecek bir aktif değeri, bugün elde etmek demektir. Diğer bir deyişle karar alıcılar, bugün karar alma sürecine katılma hakkı olmayan gelecekteki vergi ödeyicileri aleyhine olarak kaynakları gelecekte bugüne aktarmaktadırlar. Bunun için anayasalarda, devletin iç ve dış borçlanmasına ilişkin genel esaslar düzenlenmeli, borçlanmanın mutlaka parlamentoların gözetim ve denetimi altında kanunla yapılması ve borçların miktarının milli gelirin belli bir oranını aşmaması sağlanmalıdır. Ayrıca dış borç miktarına; borç servisinin, döviz gelirlerinin belli bir yüzdesini oluşturacak şekilde bir sınırlandırma getirilebilir.

Anayasal iktisatçılar, kamu harcamalarının sürekli aşırı bir şekilde büyümesinin sınırlandırılması için, anayasal denk bütçe önerisini ortaya koymaktadırlar. Ayrıca kamu harcamalarının GSYİH ya da GSMH'nin belli bir yüzdesini aşamayacağı; vergi gelirlerinin kullanımına ilişkin olarak anayasal sınırlamalar getirilmesi; kamu harcamaları ve vergiler üzerinde kurumsal sınırlamalar getirilmesini de önermektedirler.

Parlamentoda vergileme-harcama kararlarının yasama organı tarafından oy birliği ile alınması önerilmekte ancak oybirliği kuralının uygulanmasındaki güçlükler nedeniyle, bütçe kararlarının 5/6 gibi kaliteli çoğunlukla alınması önerilmektedir.

Yasama organında vergi ve harcama yasalarının ayrı ayrı yapılması yerine, her iki yasanın fayda-maliyetler aynı zamanda olarak hesaplanarak, harcama önerileri ile vergi önerileri bir bütçe dengesi altında ele alınmalıdır. Ayrıca kaynakların etkin dağılımını sağlamak amacıyla, harcamaların onları karşılayacak vergi önlemleri ile birlikte oylanması önerilmektedir.

Anayasal iktisatçılar genellik ilkesinin simetrik olarak hem gelir hem de harcama için uygulanması halinde, azınlığın, karar verme yetkisine sahip çoğunluk tarafından istismarının önlenmiş olacağını ileri sürerler.

Vergi gelirlerinin nasıl kullanılacağı egzojen olarak, yani vergi sisteminden bağımsız olarak ele alınmaktadır. Anayasalarda vergi gücü ile ilgili düzenlemeler yer aldığı, hatta bazı anayasalarda vergi gücü ile ilgili düzenlemeler yapıldığı halde, devlet harcamaları ile ilgili düzenlemeler ya hiç yoktur veya çok genel hükümler halindedir. Dolayısıyla hem "*vergileme gücünün*" ve hem de "*harcama gücünün*" birlikte sınırlandırılması gerekir.

Vergi mükellefleri kamunun ne kadar gelir elde edip, ne kadar harcama yaptığını, sonuç olarak devlete ödediği paraların nerelere harcadığını bilmek istemektedirler. Vergi mükelleflerinin bu isteği, demokrat toplumlarda haklı bir istektir. Bugün birey, genellikle, neyi niçin ödediğini bilmeden vergi ödemektedir. Anayasal iktisatçılara göre, kamu gelirlerinin amaçları dışında kullanılmasını önleyecek mekanizmalar, vergi sistemine getirilmelidir.

Anayasal iktisatçılar, siyasi iktidarların para arzına doğrudan ve dolaylı yollarla yaptığı müdahalelerin, enflasyonun temel nedenini oluşturduğunu kabul ederek, devletin para değerini etkileyebilecek her türlü girişimden uzak kalması gerektiğini öne sürerler. "*Para arzının, fiyat indeksine bağlanması*" veya "*para arzının ekonominin doğal büyüme hızına uygun olarak her yıl belli bir oranda artırılması*"nın ekonomik anayasada yer almasını önerirler.

Ekonomik Anayasadaki sınırlamalara uyulmadığında bunun yaptırımını cumhurbaşkanının parlamentoyu, yeni bir seçim talebiyle feshetmesi olmalıdır.

Çağdaş demokrasilerin gereği, yalnızca temel hak ve özgürlüklerin anayasal güvence altına alınması değil, aynı zamanda bireyin ekonomik istismardan kurtarılması da olmalıdır. Anayasaların temel varlık nedeni, bireyi devlete karşı korumaktır. Ekonomik yaşamda bireyin mutlak özgürlüğe sahip olabilmesi için öncelikle bireyin ekonomik haklarının anayasal düzeyde açıkça belirlenmesi gerekir.

Çağdaş demokrasilerde toplumsal siyasal yaşamı düzenleyen genel kurallar anayasalarda belirlendiği gibi anayasalara konulacak genel nitelikli hükümlerle seçmenin, politikacının ve bürokratin uyması gereken kurallar konulmalıdır. Böylece bireyin ekonomik yönden devlete karşı korunması sağlanabilecektir. Böyle bir anayasal sınırlama demokrasinin daha sağlıklı finansmanını sağlayacaktır.

V. SONUÇ

Demokrasi ve demokratikleşmeye katkıda bulunduğu ileri sürülen değişkenler (Huntington, 1994:35-36) yüksek bir genel ekonomik refah düzeyi, gelir ve/veya servetin nispeten eşit dağılımı, piyasa ekonomisi, güçlü bir orta sınıf ve bir burjuvazi, sosyal çoğulculuk ve güçlü ara gruplardır. Tüm bu değişkenler ancak bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin anayasal bir güvenceye alınmasıyla gerçekleştirilebileceği bir gerçektir.

Siyasi iktidarın gücünün ekonomik alanda sınırlandırılması gereği olarak tanımlanabilen Anayasal İktisat, demokratik ülkelerde özellikle "*Ekonomi-politika*" sorununu çözmeyi amaçlamaktadır. Anayasal iktisat yaklaşımında yasaların ekonomi ilkelerinin yerini alacağı gibi doğru olmayan bir düşünceye saplanmadan, bunun sadece, siyasal karar ve tercih otoritelerinin siyasal çıkar güdüsüyle alacakları keyfi kararların sınırlandırılması ve bu tercihlerin kamu yararına olabilmesini sağlamak gibi bir işlevi bulunduğunu düşünmek daha gerçekçidir.

2000'li yıllara girmeden önce, ülkemizde devletin görev ve sorumluluklarının çok açık ve net bir şekilde sınırları ile birlikte oluşturulacak olan bir ekonomik anayasada yeniden belirlenmelidir. Gerçekleştirilecek ekonomik anayasada siyasi iktidarların vergileme ve harcama yetkilerini sınırlayan, bütçenin denkliliği ve birliğini garanti eden esaslar getirilmelidir. Enflasyona dayanarak kamu harcamalarının finansmanı dolayısıyla ortaya çıkan

kamu finansman açıkları ve kronik enflasyon politik sorumsuzluğun en önemli göstergeleridir. Dolayısıyla, anayasal mali ve parasal reformların yapılmasıyla, politikacıların belli alanlarda daha sorumlu davranmaya yönlendirilebileceği gibi, bütçe açısından kaynaklanan sorunlardan kurtulunabilecektir. Böyle bir anayasal sınırlama Türkiye'de kamu kesiminin daha sağlıklı finansmanına yol açacaktır. Başlıca yapılması gerekli reform önerileri şunlardır;

- Vergi gelirlerinin milli gelir içindeki payının sınırlandırılması, özellikle dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içerisinde çıkabileceği sınır belirlenmeli, üretim faktörleri üzerindeki vergi yükünü azaltan, bir vergi politikası oluşturulmalıdır.

- Devletin vergilendirme yetkisi kısmen yerel idarelere devredilmelidir. (Vergi Konusunun Coğrafi Sınırları), merkezi hükümetin vergilendirme yetkisi, vergi potansiyelini sağlayacak hizmetle ilişkilendirerek, konusu ve oranı belirlenmiş dar yetki olmalıdır.

- Borçların miktarının milli gelirin belli bir oranını aşmaması sağlanmalıdır. Ayrıca dış borç miktarının, borç servisinin, döviz gelirlerinin belli bir yüzdesini oluşturacak şekilde bir sınırlandırma getirilmelidir.

- Kamu harcamalarının sürekli aşırı bir şekilde büyümesinin sınırlandırılması için, denk bütçe ilkesinin Anayasada kurumsallaştırılması gereklidir. Ayrıca kamu harcamalarının GSYİH ya da GSMH'nin belli bir yüzdesini aşamayacağı ve vergi gelirlerinin kullanımına ilişkin olarak anayasal sınırlamalar da getirilmelidir.

- Siyasi iktidarların para arzına doğrudan ve dolaylı yollarla yaptığı müdahaleler, enflasyonun temel nedenini oluşturduğundan devletin para değerini etkileyebilecek her türlü girişimden uzak kalması için özellikle, siyasi iktidarın, paradan sorumlu kamu otoritelerine müdahalesinin sınırlandırılmasında "*Merkez Bankası'nın bağımsızlığı*" konusu ile "*Para arzının, fiyat indeksine bağlanması*" veya "*Para arzının ekonominin doğal büyüme hızına uygun olarak her yıl belli bir oranda artırılması*" sağlanmalıdır. Kısaca, Türkiye'nin 2000'li yıllara uzun dönemli ekonomik hedefler üzerinde anlaşmış, geçici müdahaleleri içeren bir politik yapı ve politikacı topluluğu ile girmesi gerekir.

Anayasal iktisat anlayışı demokrasiyi kısıtlayan bir yaklaşım değil aksine "*bireysellik*" ilkesini ön plana çıkaran ve ekonomiyi serbestleştiren rekabetçi yasal-kurumsal düzenlemelerin yapılmasıyla siyasi iktidarın faaliyet alanının sistematik bir biçimde sınırlandırılmasını öneren bir hukuksal

reformdur. Kısaca, siyasal karar ve tercih alanı sınırlandırılarak özel, bireysel karar ve tercih alanı genişletilmesi öngörülmektedir. Artık günümüzde demokrasiyi ekonomi ile birlikte düşünmenin zamanı gelmiştir.

Ö Z E T

Anayasal iktisat, devletin güç ve yetkilerinin nasıl sınırlandırılabilirliğini ve nasıl sınırlandırılması gerektiğini inceleyen yeni bir iktisat dalıdır.

Anayasal iktisadın temelini oluşturan Kamu Tercih Teorisi'ne göre, devletin ekonomiye artan oranda müdahalesinin, sosyal maliyeti sosyal faydasından fazladır. Devletin aşırı büyümesiyle birlikte ekonomik ve politik yapıda çeşitli yozlaşmalar ortaya çıkmaktadır. Politik ve ekonomik yozlaşmaların önlenmesi için politik karar alma sürecinde anayasal-kurumsal çerçevenin yeniden yapılandırılması gereklidir. Bu bağlamda oluşturulacak ekonomik anayasada siyasi iktidarın vergileme, harcama, borçlanma ve para basma konusundaki yetkileri anayasal normlarla sınırlandırılmak istenmektedir. Bu sınırlamalar aynı zamanda ekonomik anayasanın da temellerini oluşturmaktadır.

Ekonomik anayasaya göre ekonomik istikrarsızlıkların nedeni devletin aşırı büyümesidir. Dolayısıyla devletin küçültülmesi ve "*Optimal Devlet*" oluşturulması önerilmektedir.

ABSTRACT

Constitutional economics, that examines the power of government and how to constraint it, is a new subdivision of economics.

As to public choice theory which has the main essentials of constitutional economics, the social costs of excess intervention of government is greater than its social advantages. Generally the increasing power of government cause some political and economic exploitations. To prevent these exploitations in the political decision process, the constitutional-institutional framework needs to be reorganized. In this setting, the taxation, spending, borrowing and the monetary power of government are required to be restricted by constitutional rules of a an economics constitution. Thus, these constraints are the main basis of economic constitution.

The cause of economic inconsistencies are the excess power of government according to economic constitution. So, the minimization of government and optimal government model are proposed.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKIN, İlhan F. (1987), Kamu Hukuku, İstanbul.
- AKTAN, Coşkun C. (1994), 21. Yüzyıl İçin: "Yeni" Toplumsal Sözleşme, T. Yayınları, İstanbul.
- AKTAN, Coşkun C. (1994), Çağdaş Liberal Düşüncece Politik İktisat, Takav Matbaası, Ankara.
- AKTAN, Coşkun C. (1992), "Anayasal İktisadın Felsefi ve Teorik Temelleri", Ekonomik Anayasa Sempozyumu, 28-29 Mayıs 1992, Takav, Ankara.
- ÇAĞAN, Nami (1980), "Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme", AÜHF Dergisi, XXXVII, Sayı:12.
- BUCHANAN, James M. (1991), Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat , Ed. Aytaç EKER-Coşkun C.AKTAN, Akli Selim Ofset Tesisleri, İzmir.
- BUCHANAN, James M. (1980), "Public Choice and Public Finance", ED. Karl W.Roskamp, Proceedings of The 34'th Congress of 11 pf, Editions Cujas, Paris.
- BUCHANAN, James M.-BRENNAN Geoffrey (1980), The Power To Tax-Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge University Press. Cambridge.
- ÇAĞLAR, Bakır (1989), Anayasa Bilimi (Bir Çalışma Taslağı), BFS Yayınları, İstanbul.
- ÇAĞLAR, Bakır (1988), "Demokrasi Krizi ve Terapiler- Kriz İdeolojileri ve Kriz İdeolojilerinin Hukuk Dilinde İfadesi: İktisat Politikası Anayasası Üzerine Bir İki Not", Toplum ve Bilim, Yaz-1988.
- DAHL, Robert A. (1993), Demokrasi ve Eleştirileri, (Çev.: Levent KÖKER), Yetkin Basımevi, Ankara.
- ESER, Uğur (1991), "Anayasal İktisat ya da Yeni Liberalizm'in İktisadi Kriz Kuramı Üzerine Düşünceler"; Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Sayı:136, Ekim 1991.
- DOWNS, Anthony (1976), "Demokrasilerde Devlet Bütçesi Neden Çok Küçüktür", EİTİA Dergisi, C:XII, Sayı:1.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1993), Üçüncü Dalga (20. Yüzyıl Sonlarında Demokratikleşme), (Çev.: Ergün Özbudun), Yetkin Basımevi, Ankara.
- SARTORI, Giovanni (1993), Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, (Çev.: T.Karamustafaoglu-K.Turhan), Yetkin Basımevi, Ankara.
- SAVAŞ, F. Vural (1993), Anayasal İktisat (Genişletilmiş ikinci baskı), Takav, İzmir.
- SAVAŞ, F. Vural (1989), "İktisat Politikası Anayasası", Anayasa Yargısı-5, Anayasa Mahk. Yay. No:13, Başbakanlık Basımevi, Ankara.