

Ekonomik Demokratikleşme: Piyasa Ekonomisine Geçiş ve Anayasal İktisat

Güneri AKALIN*

TÜSİAD'ın demokratikleşme ile ilgili raporuyla birlikte Türkiye'de gözler, Anayasamızda yer alan siyasal örgütlenmemize, yani demokrasi ve insan hakları ile ilgili hükümlere çevrildi. Dahası AB'ye giriş arayışlarının da itişiyile demokratikleşmedeki tek eksikliğimizin, bir hukuk devletini kurmada uğradığımız başarısızlık olduğu konusunda bir mutabakata varılmış gibidir. Aslında yurdumuzdaki liberallerin büyük kısmının da raporu hazırlayan ve savunan sola bu konuda bir eleştiri getirmediği, hatta bu sonucu zımnen kabullendiklerini söylemek, haksızlık olmaz sanırım: Neticede ülkemizde demokratikleşme gündeminin odağında, devlet ve demokrasi bulunmaktadır. Nitekim "liberalizm, sınırlandırılmış hukuk devletidir" tanımını esas alırsak; bu sonucu anlayışla karşılamak gerekir. Elbette liberal teze göre "hukuk devleti" piyasa ekonomisi için de bir yasal çerçeve teşkil eder.

Ancak yurdumuzdaki piyasa ekonomisinin hukuk devletine olan ihtiyaçlarını ele alan araştırmalar yok denecek kadar azdır. Oysa bir özgürlük doktrini olan liberalizm yapısal olarak iki büyük kurum üzerine inşa edilmiştir: Demokrasi ve piyasa ekonomisi. Belki bunlara

*Prof. Dr. Hacettepe Üniversitesi Maliye Bölümü, Öğretim Üyesi

bu iki kurumu işler kılacak, sosyal ahlak sistemini de ekleyebiliriz. Dolayısıyla yurdumuzda gerek solun, gerekse raporu hazırlatan TÜSİAD'ın ve hatta liberallerin ihmal ettiği önemli bir kurum, piyasa ekonomisidir. Raporu kaleme alan solun, bu ihmali kendisi ideolojisi açısından bir haklılık payı olduğunu teslim etmek gerekir. Ancak TÜSİAD'ın piyasayı ihmal eden bir demokratikleşme paketi hazırlatmasını ve hatta üyelerinin bir kısmının da olsa planlamanın devamını savunmalarını, sağduyu ile kavrayabilmek çok güçtür. Oysa demokratikleşmede ağırlığı demokrasiye kaydırmak arzu edilen sonucu doğurmaya yetmez; zira devleti, bireyler denizi olan piyasa ekonomisi ile dengeleyemezsek, otoriteye karşı savunduğumuz ve anayasalarda yer alan bireysel hak ve özgürlüklerin maddi temellerinden yoksun kaldıklarımızı farketmemiz çok uzun sürmez. Nitekim bireye, zulme karşı direnme gücünü veren ve onu devlete karşı yüreklendiren, sadece ideolojisi ve ahlaki değerleri değil; piyasanın sağladığı ekonomik potansiyeldir de.

Türkiye, 24 Ocak 1980'den beri, kamu kesimi ağırlıklı, planlı bir karma ekonomiden, piyasa ekonomisine geçişe ilişkin, Doğu Avrupa ülkelerine benzer bir ekonomik yeniden yapılanma, yani ekonomik demokratikleşme

surecini yaşamaktadır. Bu husus, yani devletçilikten piyasa ekonomisine geçiş; teknik bir ekonomik etkinlik sorunu olmanın ötesinde; aynı zamanda bir özgürleşme meselesidir: Aslında liberallerin nihai amacı piyasa ekonomisi olmayıp; bireysel özgürlüklerin alanının genişletilebilmesi için, piyasa ekonomisinin de bir araç olarak kullanılmasıdır. Ancak Türkiye’de piyasa ekonomisine geçişle ilgili süreç, sosyalist blok ülkelerinden yaklaşık on yıl kadar önce başlatılmış ise de; bu konuda pek başarılı olamadığımız; özelleştirmenin aksamasından, kamu açıklarından, enflasyondan, borç stoğundaki artıştan, yani mali iflastan da anlaşılmaktadır. Nitekim piyasa ekonomisine geçişi önleyen, sadece siyasal iktidarların uyguladıkları politikaların yetersizliği değil; mevcut anayasamızın ve kurumlarının (yargının), piyasa ekonomisine karşı aldığı tavırdır. Kısacası piyasa ekonomisine geçiş için gerekli yasal çerçeve yokluğu çekilmektedir. Örneğin 1982 Anayasası açıkça ifade etmemesine rağmen, planlama + KİT’ler şeklinde tanımlanan kamu sektörü ağırlıklı karma ekonomiyi; piyasa ekonomisi + özel teşebbuse tercih etmekte, yani adı konulmamış bir devletçiliği benimsemektedir. 1982 Anayasası’nın, bu zımni devletçiliği, sosyal devlet ile de eklemlenmesi nedeniyle, açıkça devletçilik ‘umdesini’ içeren 1924 Anayasası’na bakışla daha ‘ilerici’ bir anayasa olduğu da iddia edilebilir. Bir başka deyişle anayasamızın bir ekonomik ideolojisi mevcut olup, bu da devletçiliktir. Her ne kadar altıok, demokrasiye geçişe paralel olarak 1924 Anayasından çıkartılmış olsa da, sonraki tadilatlarla (1961 ve 1982) devletçilik kurumsal olarak yani planlama, KİT’ler, devlet güdümündeki üretici birlikleri v.s. şeklinde ve hatta daha da güçlenerek dolaylı yoldan geri dönmüş bulunup; bu durum doğal olarak yargı kararlarına da yansımaktadır. Daha doğrusu mevcut anayasamız, piyasanın hacmini daraltarak ve denetim altına sokarak; tek parti döneminden beri süregelen siyasi ve ekonomik iktidarların

aynı elde toplanması, yani, yetki temerküzü eğilimini taşımaktadır. Planlama, KİTler ve güdümlü üretici birlikleri, yani gizli devletçilik devam ettirildiği sürece ekonomik ve siyasi iktidarların tek elde toplanması geleneğinin süreceği anlaşılmaktadır. Oysa seçmen egemenliği yani demokrasi, tüketici egemenliği, yani piyasa ekonomisi ile pekiştirilemez ise demokratikleşme sağlanamaz. Zira hem demokrasinin hem de piyasanın temelinde, bireylerin özgür seçim yapabilme hakkı ve devletin bu tercihlere saygı göstermesi yatar.

Dolayısıyla anayasamız bu haliyle piyasa ekonomisini dışlamayı değilse bile devletin denetim altında tutması turunden bir ekonomik yapılanmayı ongormektedir. Daha doğrusu anayasamız demokrasi, piyasa ekonomisi ve hatta sosyal ahlak sistemi gibi özgürlükçü yapılara, bir başka deyişle bireyi devlete karşı yüreklendiren kurumlara karşı kuşku ile bakmakta ve bunları devletin, bir başka deyişle örgütlenmiş bürokrasinin denetimi altında tutmak istemektedir. Nitekim devlet, demokrasiyi ve sosyal ahlakı MGK ve Anayasa Mahkemesi ile; piyasa ekonomisini ise DPT ve KİT’ler aracılığıyla denetlemek istemektedir. Tarihi boyunca çeşitli Celali isyanları, irtica hareketleri, bölücü başkaldırıları, sınıf mücadeleleri, geri kalmışlık ve cehalet ile boğuşan devletin, Batılılaşma ve kalkınma mücadelesi verirken, radikallerin özgürlükleri demokrasi aleyhine istismarını; bu kurumlar aracılığıyla engellemeye çalışmasının ilke olarak demokratikleşme ile bağdaşmadığı iddia edilebilse bile reel politik açılarından yurdumuzda geçici bir süre ile tolere edilmesi gereken bir zaruri fena olduğu anlaşılmaktadır. Kısacası parlamentoya paralel olarak oluşturulan bu denetim kurumları ile radikal unsurların kollektif karar alma mekanizmasını ele geçirmeleri engellenmek istenmektedir. Ancak ekonomi alanında devletin planlama, KİT’ler ve güdümlü üretici birlikleri aracılığıyla piyasayı denetlemesinin veya alternatif

model oluşturmasının, kabul edilebilecek bir yanı yoktur. Dolayısıyla günümüzde Türkiye’de liberallere düşen görev, demokrasi ve piyasa ekonomisini birlikte savunmak, bu idealleri paylaşan kesimler ile dayanışma içerisinde olmaktır. Unutulmaması gereken husus; sanayileşmeye ve kalkınmaya paralel olarak burjuvazinin güçlenmesi ve küçük burjuvazinin desteğinin sağlanması ölçüsünde, demokrasinin ve piyasa ekonomisinin içerik açısın-dan da olgunlaşacağıdır.

Bu noktadan bakıldığında liberalizm sanayileşme ve kalkınmanın, yani piyasa ekonomisi ve demokrasinin ideolojisidir. Ancak liberaller olarak demokratikleşme ile ilgili taleplerimizde somut durumları dikkate almamız; siyasal gerçekliğimizin bir sonucu olduğu kadar, açık toplumu ve liberal idealler, değerler ve bu değerler üstünde yükselen hareketleri koruyabilmek için de, gerekli bir ihtiyatlılıktır. Zira Türkiye’de liberallerin önünde; Yeni Demokrasi Hareketi gibi, somut ve yaşanmış bir tecrübe de vardır. Kaldı ki Batı’da 20. Yüzyılın başında liberaller başta Keynes olmak üzere; bu ihtiyatlılığı ve titizliği özellikle Büyük İktisadi Buhan döneminde gösteremediklerinden; günümüzde liberal terimi yanında, ‘libertarian’ deyimine de ihtiyaç duyulmaktadır.

Netice olarak, bir ülkenin ekonomik performansını tayin eden, ne teknolojisi, ne de doğal kaynaklarının zenginliği; iktisadi örgütlenmesinin sağlamlığıdır. Dolayısıyla kalkınma mücadelesinde geri kalmamızın nedeni yanlış yöntemleri seçmemizdir. Doğru yöntem olan piyasa ekonomisi yerine, planlamanın ve devletçiliğin seçilmiş olması, tarihi bir talihsizliktir. Piyasanın demir disiplini teninde hissetmeyen bir toplumun, kalkınmada ya da sanayileşmede başarılı olabildiğine tarih tanık olmamıştır. Kalkınma bir bakıma, sosyolojik olarak bir müteşebbis zümresinin, piyasa aracılığıyla yoksulluk sorununu tasfiye etme-

sinden ibarettir. Anayasamızın müteşebbislerimize ve piyasa ekonomisine kuşku duyması ve onları devletin, daha doğrusu bürokrasinin denetimi altına sokmaya çalışması ayrıca bürokrasi ve planlamayı alternatif bir model olarak tercih etmesi; kalkınmayı geciktiren bir faktör olmaktadır.

Aslında Türkiye’nin demokrasi ve piyasaya karşı güvensizlik duyan bir anayasa ile kalkınmak istemesi ve mevcut uygarlığa ulaşmaya çalışması, özellikle içerisinde bulunduğumuz küreselleşme çağında, tarihi bir yanılgıdan başka bir şey sayılamaz. Zira küreselleşme döneminde uygarlığın üç büyük sivil kurum üzerine oturduğu ve bunların tartışmasız olarak; piyasa ekonomisi, demokrasi ve bu ilk iki kurumun işleyişini denetleyen normların ve kurumların yer aldığı sosyal ahlak sistemi olduğu bilinmektedir. Sosyal ahlak sistemini oluşturan normların, bir başka deyişle değer yargıları ise din, egemen ideoloji, orf, yani etnik değerler ve doğal hukuktur. Böylece, tıpkı devlet içerisindeki kuvvetler ayrımında olduğu gibi; toplumda bu üç kurum arasında, adına sivil kurumlar ayrımı diyebileceğimiz bir ayrışmanın korunması gereklidir.

Burada sırası gelmişken anayasalar, piyasa ekonomisi ve anayasal iktisat arasındaki ilişkiye değinmekte yarar vardır. Anayasamızın devletçi bir ekonomik ideolojinin ürünü olduğunda hemfikir isek bu takdirde önce piyasa ekonomisine geçiş sağlanmalı, daha sonra da anayasal iktisat ile ilgili düzenlemeler tartışmaya açılmalıdır. Bir başka deyişle piyasa ekonomisinin varlığı, anayasal iktisadın alt yapısını oluşturduğundan, bu hususu ihmal ederek Türkiye’deki gibi bir devletçi yapı korunurken, anayasal iktisat tezinin gündeme getirilmesi, en azından takdim tehir hatası içerir. Dolayısıyla hem piyasa ekonomisine geçiş önerileri ve hem de anayasal iktisat ilkeleri, birlikte ekonomik demokratikleşme paketini oluştururlar.

Piyasa Ekonomisine Geçişte Anayasa Reformu Önerileri:

Anayasamızda öncelikle piyasanın ve dolaşımıyla özel teşebbüsün, kurulu düzenin esasını oluşturduğu ve devletin piyasaya ve bireylere hizmet için varolduğu kabul edilmelidir. Böylece anayasamızın organik ve mekanik devlet anlayışları arasında tercihinin, açıkça mekanik devlet yaklaşımından yana olduğu ortaya koyulmalıdır. Bir başka deyişle anayasamızın devlet ve piyasa arasında, toplumun genel iyiliğini, yani kamu yararını hangisinin temsil ettiği konusunda tercihinin açıkça yapılması ve ekonomik alanda devlete ve dolayısıyla bürokrasiye verdiği ağırlığı azaltması gerekir. Böylece anayasamızda piyasa ekonomisinin esas olduğu; mübadeleye, fiyatlara ve rekabete, devletin müdahalesinin söz konusu bulunmadığı; hatta devletin piyasaya hizmet için varolduğu kabul edilmeli ve regülasyonların ancak insan sağlığı, çevrenin korunması ve tüketicilerin bilgilendirilmesi ile sınırlı kalması benimsenmelidir. Fiyatlar, mübadele özgürlüğü ve rekabet, serbest piyasa ekonomisinin özünü oluşturur. Özetlersek anayasamızın devletçi ekonomik ideolojisi artık terk edilmelidir. Zira bir sanayileşme hareketi, piyasa disiplini dışında kalarak başarıya ulaştırılamaz. Ancak unutulmamalıdır ki, piyasa ekonomisinin de gelişebilmesi için demokrasiye ihtiyacı mevcuttur. Dolayısıyla yapılacak tüm değişikliklerde, seçmen ve tüketici egemenliklerinin birlikte korunması ve geliştirilmesi göz önünde bulundurulmalıdır.

Piyasa ekonomisinin alt yapısını meydana getiren özel mülkiyet, sözleşme özgürlüğü ve teşebbüs hurriyeti, anayasaca güvenceye kavuşturulmalıdır. Özel mülkiyetin dokunulmazlığı, bunun devletçe korunması ve kamu yararı gerekçesi ile sınırlandırılmaması esas alınmalıdır. Oysa bin yıllık Selçuki ve Osmanlı toprak hukukunun ve müsadere geleceğinin bir sonucu olarak anayasamız açısın-

dan malikin devlet karşısında hakları intifa hakkı sahibininkinden daha fazla sayılamaz. Sözleşme özgürlüğü yanında, devletin sözleşmelere saygı göstermesi, özellikle yargının sözleşmelere yorumlama yoluyla müdahalesinin engellenmesi ve devletin sözleşmelerin yerine getirilmesinden sorumlu olması hukme bağlanmalıdır. Teşebbüs hurriyetinin mutlak varlığı ve önceden izine bağlanmaması, ancak suç oluştursa takibi kabul edilmelidir. Devletçilik esas itibarıyla devlet memurunun, müteşebbisin yerine ikamesi yöntemi olduğundan bundan vazgeçildiği müteşebbislerin kalkınmadaki rolünün ve sorumluluklarının toplumca tanındığı, anayasaca teslim edilmelidir.

Bunlardan başka, anayasamızda mevcut ve piyasa ekonomisini sınırlayan hükümler kaldırılmalıdır: Bu gerekçe ile devletleştirme ile ilgili hükmün kaldırılması gerektiği gibi devletin piyasaları denetimini, KİT'ler, kamu-laştırmaya ve üretici birliklerine ilişkin maddeler de piyasa ekonomisi ile uyumlu hale getirilmek üzere yeniden formüle edilmelidir. Ayrıca DPT, ABD ve İngiltere'deki örneklerine paralel olarak ulusal ekonomik araştırmalar kurumu (NBER) veya ulusal ekonomik kalkınma ofisine (NEDO) dönüştürülerek bir ekonomik danışma, araştırma ve yayın kuruluşu haline sokulabilir. Artık kesin olarak anlaşılan bir husus, demokratik bir toplumda serbest piyasa ekonomisi ile planlamanın bağdaşamayacağıdır. DPT'nin, yürütmeye ilişkin belki tek işlevi, devletin bir süre daha üstlenmeyi sürdüreceği alt yapı yatırımlarının koordinasyonu olabilir. Planlamanın, KİT'lerin ve devletin güdümündeki üretici birliklerinin varlığı piyasaya dolayısıyla bireysel hak ve özgürlüklere yönelik bir tehdit ve sınırlamadır.

Sosyal devlet ilkesinin uygulama alanları olarak tespit edilen eğitim ve öğretim hakkı, sağlıklı yaşama hakkı, konut hakkı, çalışma hakkı ve diğerlerinin mevcudiyeti; hem dev-

lete bir ödev yüklemekte, hem de bu haklardan yararlanmak isteyen yurttaşlar için bunun gereğini devletten talep etme hakkı vermektedir. Burada iki sorun ortaya çıkmaktadır. Birincisi devlet, yetersiz ölçüde de olsa piyasanın sağladığı bu hizmetleri üstlenmek ve kaynak ayırmak zorunda kalmaktadır. İkincisi devletin "sosyalleşebilmesi", ancak piyasa gelir dağılımına müdahalesine ve dolayısıyla bazı insanların diğerleri lehine yoksullaştırılmasına bağlıdır. Devletin bir bireyin piyasada kazandığı gelirine el koyarak diğerine aktarmasının, doğal hukuk açısından meşru bir gerekçesi de mevcut değildir. Bu nedenle yukarıda sayılan hakların, özgürlüklere çevrilmesi ve bu konuda piyasa çözümlerine itibar edilmesinde isabet vardır. Anayasaların sosyal refah devleti adı altında bireyin kendisinin sorumluluğunu topluma yani başka insanlara yüklemesi sakıncalıdır. Aksi halde sosyal doku bozulur ve bundan aile, cemaat, hemşerilik v.s. dayanışmaları da zarar görür.

Son olarak özelleştirme ile ilgili bir hüküm anayasamızda yer almasının, dolayısıyla KİT'lerin tasfiyesinin anayasaca benimsenmesinin, özelleştirme konusundaki tıkanıklığın aşılabilmesi açısından yararlı olacağı açıktır. Diğer taraftan devletleştirme ile ilgili madde kaldırılmalıdır. Batı'da sosyalist partilerin programlarından bile çıkartılan devletleştirme hükmünün, anayasamızda yer alması, söz konusu ideolojik tercihinin bir kanıtı olmasının ötesinde bireysel hak ve özgürlüklerin, özellikle ferdi mülkiyetin tehdit altında olması anlamına gelmektedir. Oysa anayasalar bireyi değil devleti sınırlamak için başvurulmuş düzenlemelerdir. Kaldı ki devletleştirme hükmü baki kalırsa, özelleştirmenin ters işlem kapısı açık kalmakta veya yargının iptal kararlarını uygulamayı bahane eden iktidarlara geriye dönüş için fırsat verilmektedir. Özetlersek, anayasalarımızın geleneksel devletçi ekonomik idelojisini terk edilmelidir.

Bu görüşlerin ışığı altında anayasal iktisat konusuna geçmeden önce tekrarlayalım: Anayasal iktisat ilke olarak serbest piyasa ekonomilerine mahsus ve devlet eliyle ekonomik ve mali disiplinin bozulmasına karşı, bir güvenceler sistemidir. Yoksa anayasal iktisat, piyasa ekonomisine geçmek için oluşturulan bir yaklaşım değildir. Somuta indirgersek Türkiye'de anayasamızda önce piyasa ekonomisine geçişle ilgili değişiklikler yapılmalı, daha sonra da anayasal iktisat önerileri tartışmaya açılmalıdır.

Anayasal İktisat Önerilerinin Değerlendirilmesi:

Anayasaları tanımlayacak olursak anayasa, halkın genel iyiliğinin ya da kamu yararının nasıl sağlanacağını veya iktisat diliyle sosyal refahın hangi kollektif karar alma kuralları ve sosyal değer yargıları (normlar) ile azamileştirilebileceğini gösteren bir belge niteliğindedir. Dolayısıyla anayasa, piyasa ve devletin sınırlarını çizen ve devletin yetki alanına giren konularda kollektif karar alma usullerini belirleyen metindir. Bilindiği gibi insanların, kişisel ihtiyaçları kendi bireysel tercihlerine göre piyasa aracılığıyla tatmin edilirken, kamusal (sosyal) ihtiyaçları ise, bireysel tercihlerinden türetilen kollektif tercihler ile devletçe karşılanır. İşte anayasa hangi konuların bireysel tercihlere, yani piyasaya ve hangi konuların ise kollektif tercihlere, yani devlete bırakıldığını ve bu kollektif tercihlerin hangi usullere bağlı kalınarak ve hangi sosyal ahlak normlarına uyularak, bireysel tercihlerden türetileceğini belirleyen senettir. Kısacası devletin işleyiş yani karar alma kurallarının ve temel hukuk normlarının toplandığı metindir. Bu açıdan bakıldığında öncelikle Türk anayasasının en büyük açmazı, devletin ekonomik hacminin; planlama ve KİT'ler nedeniyle çok geniş tutulmuş olması; dolayısıyla piyasanın ihmali ile siyasi ve ekonomik iktidarların tek elde toplanmış bulunmasıdır. Devletin elinde-

ki bu iktidar temerküzünün (monopolünün) doğal sonucu ise; kaçınılmaz olarak yetkilerin suistimali ve siyasal çürümedir. Böylece Türkiye'nin gündemini işgal eden yolsuzlukların ve siyasal çürümenin kaynağı, anayasal teşkilatlanmamız ve özellikle ekonomik faaliyetlerin siyasal yönetimi yani planlamanın ve KİT'lerin varlığıdır.

İşte bu nedenle ekonomik anayasa konusundaki ilk önlem, devletin ekonomik hacminin doğru tespiti yani piyasa lehine küçültülmesidir. 1996 yılı itibariyle Türkiye'de devletin ekonomik hacminin GSMH'ya oranı (Kaynak: 1997 Programı):

Konsolide Bütçe Harcamaları	% 26,7
KİT'lerin Toplam Giderleri	% 12,6
Mahalli İdareler Harcamaları	% 3,3
Sosyal Güven. Kur. Harcamaları	% 6,0
Fonların Giderleri	%3,5

TOPLAM	% 52,1

Aslında bu toplama, üretici birliklerinin ve bağlı işletmelerin, döner sermayeli kuruluşların, mahalli idarelerin işletmelerinin, kamu vakıflarının ve işletmelerinin, kamu kuruluşu niteliğindeki derneklerin harcamalarını ve kayıt dışı devleti de katar ve bu kurumlar arasındaki transferleri çıkartırsak, bu oran yukarıda hesaplanan % 52,1'i aşar. Dolayısıyla, ekonomik anayasa konusunda alınması gereken ilk önlem bu devletçi yapının, piyasa lehine değiştirilmesidir. Bunun için de kamu kesiminin GSMH içerisindeki payını % 25'e doğru çekmek, böylece KİT'leri ve Fonları tasfiye etmek ve sosyal sigortaları isteğe bağlı olarak özelleştirmek; yani kamu kesimini esas olarak K. Bütçe ve mahalli idarelerden ibaret kılmak, yerinde olacaktır.

Ekonomik anayasa konusundaki ikinci önlem ise, bu küçük hacimli devletin asli işlevlerine geri dönmelerinin sağlanması, yani tekrar etkin kılınmasıdır. Ülke olarak devletin işlevleri; adalet, savunma, iç güvenlik, dış temsil, genel idare, halk sağlığı, zorunlu eğitim, alt yapı yatırımları ve yoksullar için güvenlik ağından ibaret olmalıdır. Devletin, sosyal refah hizmetleri adına piyasa gelir dağılımına müdahalesi; hem siyasal çürümenin, hem de israfın kaynağını oluşturur. Böylece bu küçük fakat güçlü devletin işlevleri yeniden tanımlanmalıdır.

Denk ve tek bütçe ilkesi hayata geçirilmelidir. Bu amaçla meclislerde önce gelir bütçesinin kabulü ve harcamaların gelirlerle sınırlanması ilkesi, yani bütçe sınırlaması veya bütçe disiplini benimsenmelidir. Ayrıca merkezi devlet ve mahalli idare harcamaları toplamının GSMH'nın % 25'ini aşamayacağına yanında, yıllık kamu harcamaları artış hızının GSMH'nın artış hızı ile sınırlı kalması ilkesi de kabul edilebilir. Türkiye'de demokrasiye geçtiğimiz yıllardan beri açık bütçe politikasının güdülmesinin nedeni, genelde seçmenlerin yaklaşık olarak % 80'inin Gelir Vergisi mukellefi olmamasıdır. Aslında Türk demokrasisinin en büyük zaafı, seçmenlerinin 4/5'inin vergi mukellefi olmaması; dolayısıyla iktisat bilimi terimi ile "free rider" yani bedavacı bulunmalarıdır. Bir bakıma bu gotürülük ve muafiyetlerden yararlanarak veya kayıt dışı kalarak gelir vergisi odemeyen köylü ve esnaf çoğunluğu; destekleme alımlarını, kredileri, ucuz girdileri vs. yani transferleri kullanarak devlet bütçesini meşru bir talana çevirmektedir. Esnaf ve köylü, seçmen çoğunluğunu, yani ortanca seçmeni oluşturduğu için demokrasi içerisinde vergilerin tabana yayılması konusunda alınabilecek onlemler de hayata geçirilememektedir. Zira bir bakıma demokrasilerin diktatörü ortanca seçmenler olup, siyasal iktidarı ellerinde tuttıkları için her ülkede net vergi odevicisi degillerdir. Oysa par-

lamentolara vücut veren en güçlü gerekçe, "temsil olmazsa vergi de ödenmez ilkesidir". Seçmenlerinin çoğunluğu bedavacı olan bir parlamentonun işlevi, sorgulanmak durumundadır. Uygulanabilme ihtimali zayıf olmakla birlikte, belki vergilerin tabana yayılması konusunda alınabilecek tek bürokratik tedbir her vatandaşa bir vergi numarası verilmesi, bu vergi cüzdanının kimlik ve seçmen kartı yerine kullanılmasıdır.

Ayrıca mali alanda kayıt dışı devlet uygulamalarının son bulmasını sağlayan düzenlemelere gidilmelidir. Bütçe dışı fonlar, enflasyon vergisi, KİT kârlarının ve zamlarının vasıtalı vergiler yerine kullanılması, aynı vergiler veya mükellefiyetler (askerlik hizmeti vs.), zorunlu tasarruf, döner sermaye gelirleri, eğitime katılma payı ödemeleri, özel okul veya hastahanelerde % 10' luk yoksul kontenjanı mükellefiyeti, dış yardımlar ve hibeler, kamu vakıflarına ve derneklerine zorunlu bağışlar ve bu kuruluşlara ait işletmelerin gelirleri, mahalli idarelerin iş sahiplerine ve hemşerilerine keyfi mükellefiyetler koyması, mahalli idarelerin iktisadi teşebbüslerinin kârları, bedel ödenmeksizin yapılan kamulaştırmalar kayıt dışı devlete yol açan hususlardır. Bir hukuk devletinde kayıt dışı devlete yer olmadığından, bu husus yabancı literatürde yer bulmamakla birlikte, bizim uygulamamızda giderek artan bir öneme sahiptir. Bu tutumun, kamu hesaplarının gerçeği aksettirmemesine, vergi yükü tahmininin yanıltıcı olmasına, hizmetin kalitesinin düşmesine ve yolsuzluklara yol açması yanında; devletin bedelini ödenmeksizin kaynaklara elkoyması da, piyasa ekonomisi ile bağdaşmaz.

Anayasamızda yer alan vergileme prensibi olarak, ödeme gücü yerine, yarar ilkesi tercih edilebilir. Zira ödeme gücü ilkesi müterakki gelir ve servet vergilerini gerektirdiğinden piyasa müşevviklerini kırar. Yarar ilkesi ise fiyatlandırılabilen kamu hizmetlerinin, eği-

timin, sağlığın, otoyolların vs. harçlarla finanse edilmesini önerir. Yarar ilkesinin uygulamaya konulması, kamu sektöründe piyasa benzeri bir finansman modelinin geliştirilmesi anlamındadır. Yarar ilkesinde hizmeti kullananın bedelini ödemesi söz konusu olduğundan, ödeme gücüne bakışla daha adil de sayılabilir. Salt sosyal malların, yani milli savunma, iç güvenlik hizmetlerinin vs. finansmanı için, ya düz oranlı gelir veya KDV uygulanabilir. Örneğin gelir vergisi için % 10 ve KDV için % 5 gibi düşük oranlar tüm muafiyet, istisna, götürülük ve teşvikler kaldırılarak uygulanabilir. Kayıt dışı ekonomiyi yaratan ise, piyasa ekonomisi ile bağdaşmayan ödeme gücü ilkesi olup, aşırı müterakki gelir ve kurumlar vergisi tarifelerinin bulunması ve bu vergilerin tüm yurttaşlara değil bazılarına tabikidir. Oysa vergilerin genelliği prensibi, kanun önünde eşitlik ilkesinin yani hukuk devletinin bir gereğidir. Ayrıca Hayek'in ifade ettiği üzere gelir vergisi tarifesinin, toplam vergi yükünün üzerinde tespitinin hiçbir mali veya ahlaki gerekçesi yoktur. Türkiye'de mevcut vergi yuku GSMH'nin % 20'si civarında olduğuna göre gelir vergisi tarifemizin % 25'ten başlayarak % 55'e ulaşmasının, musaderecilik anlayışından yasal talandan başka bir şey olmadığı ortadadır. Bu haliyle Gelir Vergisi tarifemiz, yasal olmakla birlikte, meşru sayılamaz: Zira en azından kanun önünde eşitlik ilkesini ihlal etmektedir.

Kamu borçlanmasına bir tavan getirilmesi ve Maastricht ölçütüne uyum sağlanması, bir başka düzenleme önerisini oluşturmaktadır. Bu amaçla iç ve dış borç stokunu GSMH'nin % 60'ı ile sınırlamak gerekir. Ancak AB ülkelerine bakışla, mali piyasaları yeterince gelişmemiş Türkiye için bu oran bile oldukça riskli bir borçlanma tavanıdır. Aslında bir ekonomide mali disiplini sağlayacak olan küçük ve denk bütçe ile borçsuz hazinedir. Ayrıca cari ve özellikle transfer harcamaları için borçlanma yasaklanabilir. Yatırım harca-

mokratikleşmenin iki dayanağından biri olduğu artık teslim edilerek anayasamızın piyasa ile barışması sağlanmalıdır. İkinci olarak anayasal iktisat'a, piyasa ekonomisini devletin tasallutundan kurtarmak için oluşturulan bir düzenleme olduğu dikkate alınarak; en azından liberallerce destek verilmelidir. Nitekim tarih, anayasası olmayan hukuk devletlerine de şahit olmuştur. Ancak hukuk devleti olma iddiasında bulunan her toplumun, mutlaka piyasa ekonomisini de içerdiği gözlenmektedir. Bir başka deyişle piyasa ekonomisini savunmak, liberal olmanın ötesinde, demokratikleşmenin bir gereğidir.

Bu aşamada anayasal iktisata, özellikle yurdumuzda yöneltelen eleştirileri değerlendirelim: Sosyo-ekonomik hayatın, piyasa esas alınarak düzenlenmesi ve demokrasinin bunu tamamlayan bir mekanizma olarak algılanması yani devletin piyasanın hizmetine tahsisi olgusu, Marksistler, sosyal demokratlar, Keynesçiler ve hatta bazı liberaller tarafından eleştirilmektedir. Marksistlerin anayasal iktisat tezini kabul etmeleri, varlıklarını inkar etmek anlamına gelmekle birlikte; bugün için fikirleri bulanık olan solun uzun vadede piyasa ve demokrasi konusunda daha sağlıklı düşünceğini tahmin edebiliriz. Sosyal demokratlar ise, sosyal refah devletinin ortadan kalkmasına yol açacağı ve parti programlarını uygulama fırsatı bırakmayacağı gerekçesi ile, anayasal iktisatı eleştirmektedirler. Keynesçiler ise temelden devletin elinden para ve maliye politikalarını dışlayan anayasal iktisata karşı, çok katı olduğu gerekçesi ile karşı çıkmaktadırlar. Liberallerin bir kanadı da anayasal iktisat önlemlerinin çok teferruatlı olduklarını, bu yüzden anayasada yer almaksızın uygulamaya sokulmaları gerektiğini, Maastricht Anlaşmasının mali hükümlerini de örnek göstererek ileri sürmektedirler.

Bu eleştirilerin ortak özelliği ise, piyasanın önemini, daha doğrusu sosyal refahı yani ka-

mu yararını ya da ekonomik demokratikleşmeyi temsil ettiğinin, henüz yeterince farkına varamamış olmalarıdır. Eğer küreselleşme çağında, piyasaya ilişkin bu kabulü red edersek; soğuk savaş döneminin yöntemlerine, maliye ve para politikalarına, sosyal refah hizmetlerine veya devletçiliğe yani planlamaya ve KİT'lere başvurmak mümkün olmakla birlikte; bu politikaların iddia edildiği gibi sosyal refahı ve özgürlüğü temsil etmediğinin geniş halk kitleleri tarafından anlaşılması halinde, sosyal demokrasinin ve Keynesçiliğin de tıpkı Marksizm gibi bir gün kendiliğinden ve aniden çökmesi kaçınılmazdır.

Türkiye, ancak adına piyasa ve demokrasi dediğimiz birincisi bireysel, ikincisi kolektif kaynak tahsis ya da karar alma mekanizmalarını kurup çalıştırarak ve bunların denetimi ile ilgili sosyal ahlak normları sistemini ve kurumlarını geliştirerek kalkınabilir ve uygar dünyanın bir üyesi olabilir. Sanırım Türkiye'nin gündemindeki en önemli sorun, bu üçlü kurumlaşmayı birbirlerinden bağımsız kılacak bir biçimde örgütleyebilmektir. Bu nedenle Türk aydınlarının 200 yıldır neden geri kaldık sorusunun cevabı aslında gelmiş geçmiş Anayasalarımızda formüle edilen ekonomik ve siyasal örgütlenmelerimizdeki yanlışlıklarda saklıdır. Bu açıdan bakıldığında gelip geçen anayasalarımız, gerikalmışlık tarihimize ışık tutacak belgeler niteliğindedir.

Tekrar aynı yanlışlara düşmemek için, konuya piyasa ekonomisi açısından yaklaşırsak iki aşamalı bir ekonomik demokratikleşme programına ulaşmamız mümkün olabilir. Birinci aşamada, kamu sektörü ağırlıklı planlı bir ekonomiden, yani devletçi bir yapıdan, piyasa ekonomisine geçiş ile ilgili anayasal düzenlemeler yapılmalı; ikincisinde ise, piyasa ekonomisinin muhtaç olduğu fiyat istikrarının, mübadele özgürlüğünün ve rekabetin devlet eliyle bozulmamasını güvence altına almak üzere, anayasal iktisat ilkelerine baş-

vurulmalıdır. Aslında anayasal iktisat sadece piyasayı devletin müdahalesinden korumakla kalmayıp aynı zamanda, çoğunlukların demokrasiyi bir araç gibi kullanarak piyasadan, devlet zoru ile çıkar sağlamasına engel olmak niyeti de taşımaktadır. Dolayısıyla anayasal iktisat düzenlemeleri ve mali disiplin sadece piyasa ekonomisinin sağlıklı işleyişine yardımcı olmakla kalmaz, aynı zamanda demokrasinin ve özellikle Türk demokrasisinin de temiz toplum koşullarında işletilebilmesinin, ekonomik yani maddi temelini de oluşturur. Ancak esnaf ve köylünün ortanca seçmeni oluşturduğu ülkemizde, seçmenlerin sosyolojik kompozisyonu değişmedikçe, anayasal iktisat önlemlerinin hayata geçirilmesi ve neticede demokratikleşme ihtimali oldukça düşük görünmektedir. Yine de demokratikleşme düğümünü liberalizm yani piyasa ekonomisi ve sanayileşme, seçmenlerin sosyolojik bileşimini değiştirerek ve onları aydınlatarak çözecek, demokrasinin önü açılacaktır.

KAYNAKÇA:

Güneri AKALIN, "Anayasamızın Piyasa Ekonomisi ile Uyumlaştırılması: Mali ve Ekonomik Hükümler İle Sosyal ve Ekonomik Hak ve Ödevlerin Yeniden Düzenlenmesi", *Anayasa Yargısı II*, Anayasa Mahkemesi, Ankara, 1995, ss. 89-97.

Güneri AKALIN, "Anayasal İktisat ve Türkiye İçin Ekonomik Anayasa Önerisinin Değerlendirilmesi", *Vergi Dünyası*, Ocak-1997, ss. 23-33.

Coşkun Can AKTAN, *Ekonomik Anayasa*, TİSK, Ankara, 1997.

Nicholas BARR, *The Economics of Welfare State*, Oxford, Oxford U.P., 1993.

Frederic BASTIAT, *The Law*, The Foundation

of Economic Education, Newyork, 1990.

Kazım BERZEG, "Liberlizm Kısaca Sınırlandırılmış Hukuk Devleti'dir", *Pazar Postası*, 26 Mayıs, 1996.

James BUCHANAN, *Constitutional Economics*, Basil Blackwell, 1991.

James BUCHANAN, *The Political Economy of the Welfare State*, IIESR, Stockholm, 1988.

James BUCHANAN, *Economics and the Ethics of Costitutional Order*, University of Michigan Press, Michigan, 1991.

James BUCHANAN- Richard WAGNER, *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy*, Boston, Martinus Nijhoff, 1978.

Tanel DEMİREL, "Hayek'te Hukuk Devleti Kavramı ", *Liberal Düşünce*, Kış-1997, ss. 112-123.

J.GWARTNEY-R.STROUP, *What Everyone Should Know About Economics and Prosperity*, Vancouver, Fraser Institute, 1993.

Frederich HAYEK, *The Constitution of Liberty*, The University of Chicago Press, Chicago, 1978.

Frederich HAYEK, *Economic Freedom*, Oxford, Basil Blackwell, 1991.

Frederich HAYEK, *New Studies*, London, Routledge and Kegan Paul, 1978.

Janos KORNAL, *The Road to a Free Economy*, London, W.W. Nortoton, 1995..

Bülent TANOR, *Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri*, TUSİAD, 1997.

Fuat Vural SAVAŞ, *Anayasal İktisat*, İzmir, 1993.

Arthur SELDON, *Re-Privatising Welfare: After the Lost Century*, London, IEA, 1996.