

TÜRKİYE’DE EKONOMİK ANAYASAYA YÖNELİK ÖNERİLER

SUGGESTIONS FOR THE ECONOMIC CONSTITUTION IN TURKEY

Dr. Kuddusi YAZICI¹

ÖZET

Ekonomik Anayasanın gerekliliği 1960’lardan sonra dünyada tartışılmaya başlanmıştır. Günümüzde de bazı ülkelerde Ekonomik Anayasanın gerekli olduğu kabul edilerek anayasalarında ekonomik konuları içeren düzenlemeler yapılmıştır. Anayasalarda yer alacak ekonomik hükümlerin kapsam ve içeriğinin belirlenmesi ise ciddi tartışmaları beraberinde getirmektedir. Türkiye’de de Ekonomik Anayasa hususunda tam bir görüş birliği söz konusu değildir. Yeni ve sivil bir anayasa hazırlanması uzun süredir Türkiye gündeminde olup, hazırlanacak yeni anayasada ekonomik hayatın işleyişinin genel çerçevesinin basit ve kısa bir şekilde düzenlenmesi ülke ekonomisinin geleceği için önem arz eden bir konudur. Bu nedenle, Ekonomik Anayasanın kapsamı ve sınırları konusunun tartışmaya açılması ve bu konudaki çalışmaların teşvik edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda bu çalışmada Ekonomik Anayasanın gerekliliğine ilişkin değerlendirmelerden sonra; Türkiye’de yeni anayasanın hazırlanma sürecine ve anayasada yer alması gereken ekonomik düzenlemelere ilişkin önerilere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Anayasa, Ekonomik Anayasa, Mali Kurallar.

Jel Kodları: E62, H11, H30, H60.

ABSTRACT

Necessity of the Economic Constitution has been discussed in the world after the 1960s. Nowadays, in some countries, after accepting that Economic Constitution is necessary, there has been regulation on economic issues in constitution. Determination of the scope and content of the constitution will take place in the economic provisions of the serious discussions. There is no full consensus regarding the Constitutional Economics in Turkey. Preparation of a new civil and new Constitution is in Turkey's agenda for a long time and the workings of the new constitution to be prepared by the general regulation of the country's economy in a way that is simple and short of the frame for the future is a matter of importance. Therefore, the issue of the scope and limits of Economic Constitution and the opening of the debate must be encouraged to work. In this context, after assessments for the necessity of the Economic Constitution; preparing for the new constitution and recommendations concerning economic regulations in constitution are provided in Turkey.

Key Words: Constitution, Constitutional Economics, Fiscal Rules.

Jel Codes: E62, H11, H30, H60.

1. GİRİŞ

Özellikle gelişmekte olan ülkeler zaman zaman ekonomik krizler yaşamakta ve bunun ekonomi üzerindeki tahribatı uzun yıllar devam etmektedir. Devletler de genel olarak her alanda söz sahibi olmaya çalışmakta, devletin harcamaları da sürekli artış göstererek bütçe açıkları daha da artmaktadır. Artan kamu harcamalarını karşılayabilmek için çeşitli yöntemler uygulanmakta ancak bunlar da makro ekonomik dengeleri bozmaktadır. Genel

¹ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Kurum Başkan Yardımcısı, kyazici@btk.gov.tr

olarak, masraflarını azalt(a)mayan ve kar edemeyen şirketler kapatılırken, bürokraside ise tam tersi kadro sayısı ve bütçe ödeneğinin artırılması söz konusu olabilmektedir (Savaş, 1997: 22). Ancak, son yıllarda devletin her alanda söz sahibi olmayı bırakıp piyasa mekanizmasının zaafa uğradığı noktada ortaya çıkıp çözüm üretmesi gerektiği; stratejik ve kamu yararına olan ve özel sektörün girmesinin uygun veya mümkün olmadığı alanlarda hizmet vermesi gerektiği genel kabul görmeye başlamıştır.

Ekonomik Anayasanın gerekliliği de literatürde 1960'lardan sonra tartışılmaya başlanmıştır. Günümüzde bazı ülkelerde Ekonomik Anayasanın gerekli olduğu kabul edilerek anayasalarında ekonomik konuları içeren düzenlemeler yapılmıştır. Ekonomik Anayasa ile hükümlere iktisat politikası uygulamalarında aşılması mümkün olmayan sınırları da içeren genel bir çerçeve çizilmesi gerektiği kabul edildiğinde ise, anayasalarda yer alacak ekonomik hükümlerin kapsam ve içeriğinin belirlenmesi ciddi tartışmaları beraberinde getirmektedir. Ekonomik Anayasa ile hükümlere bir çerçeve çizilmesi gerektiği tartışılmakta olup, bazı ülkeler de bu kapsamda anayasalarını düzenlemiş durumdadır. Günümüzde demokrasiyi ekonomi ile birlikte düşünme zamanı geldiğinden (Gökbunar, 1997: 8) ve ekonomistler ile politikacılar arasında fark olmadığı yönünde değerlendirmeler olduğundan (Marciano, 2008: 49) anayasalar hazırlanırken de ekonomik boyutun çok tartışılabilir konulardan birisi olduğu düşünülmektedir.

Diğer taraftan kamu ekonomisinde (Aktan, 2000: 103);

- Siyasal iktidarların “oy” maksimizasyonu,
- Bürokrasinin “bütçe” maksimizasyonu,
- Çıkar ve baskı gruplarının “rant” maksimizasyonu,
- Seçmenlerin ise “fayda” maksimizasyonu

eğiliminde olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle devletin Ekonomi Anayasası ile vergileme, harcama, borçlanma ve para basma yetkilerinin sınırlanması gerektiği savunulmaktadır.

Toplumun tüm katmanlarını yakından ilgilendiren ekonomik hayatın işleyişine ilişkin temel kuralların ve siyasi iktidarların kısa dönemli popülist yaklaşımlarla ülke ekonomisinin uzun dönemli çıkarlarını göz ardı eden uygulamalarını engelleyecek –ekonomik anayasa hükümlerinin- anayasalarda yer alması gerekmektedir. Türkiye’de ekonomik hayatın anayasal düzenlemelere konu olması ve Ekonomik Anayasa hususunda tam bir görüş birliği söz konusu değildir. Türkiye’de anayasalarda ekonomik hayata ilişkin düzenlemelerin özellikle planlı ekonomik hayata geçişi öngören 1961 Anayasasından sonra detaylı biçimde yer aldığı görülmektedir. Yeni ve sivil bir anayasa hazırlanmasının uzun süredir gündemde olduğu Türkiye’de; hazırlanacak yeni anayasada ekonomi hayatının işleyişinin genel çerçevesinin basit ve kısa bir şekilde düzenlenmesi ve ekonomik anayasa anlayışını ihtiva eden hükümlere yer verilmesi ülke ekonomisinin geleceği için önem arz eden bir konudur. Bu nedenle, ekonomik anayasanın kapsamı ve sınırları konusunun tartışmaya açılması ve bu konudaki çalışmaların teşvik edilmesi gerekmektedir. Bu nedenle yapılacak yeni anayasada ekonomi ile ilgili konuların genel çerçevesinin basit ve kısa olacak şekilde belirlenmesi önemli bir konudur.

Bu kapsamda bu konuyla ilgili bir çalışma yapılmasının faydalı olacağı düşünülmüş olup, bu çalışmanın bir sonraki bölümünde ekonomik anayasanın tarihi geçmişi ve genel çerçevesi anlatılacaktır. Üçüncü bölümde dünyada ekonomik anayasa ile ilgili neler yapıldığı açıklanacaktır. Dördüncü bölümde Türkiye’deki anayasanın ekonomik boyutu incelenecektir. Beşinci bölümde de Ekonomik Anayasanın gerekliliğine ilişkin

değerlendirmelerden sonra; yeni anayasanın hazırlanma sürecine ve anayasada yer alması gereken ekonomik düzenlemelere ilişkin önerilere yer verilmektedir.

2. EKONOMİK ANAYASANIN TARİHİ GEÇMİŞİ VE GENEL ÇERÇEVESİ

2.1. Ekonomik Anayasanın Tarihi

1929 Dünya Ekonomik buhranı ile birlikte Keynes’in yayınladığı “Genel Teori” kabul görmüş, dünyada Keynezyen teori çok kısa sürede benimsenmiş ve kamu harcamalarında artış sürekli devam etmiştir. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ise kamu kesiminin aşırı büyümesi, devamlı bütçe açıkları ve enflasyonla birlikte Keynezyen politikalar tartışılmaya başlanmıştır. Keynezyen İktisatçıların önemli yanlışlıklarından birisi de vergi alınmadan harcama yapılabileceğini savunmaları olmuş olup (Odabaşı ve Güngör, 1999: 13), bu da bütçelerin fazla açık vermesine neden olmuştur. 1970’li yıllarla birlikte Avrupa hükümetleri yeni arayışlar içine girmiş ve “Kamu Tercih ve Anayasal İktisat” yaklaşımı gündeme gelmiştir (Uzun, 2009: 223).

Tüm bunlar yaşanırken harcamalara bir şekilde sınırlama getirilmesi gerektiği tartışılmaya başlanmış ve 1986 Nobel İktisat ödülü alan James M. Buchanan tarafından Anayasal İktisat geliştirilmiştir (Akalin, 2013: 71; Gökbnar, 1997: 2). Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Teorisi kurucusu Buchanan olup, bu teoride temel ve siyasal hak ve özgürlüklere ek olarak ekonomik hak ve özgürlüklere de yer verilmektedir (Hepaksaz, 2007: 93).

Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal İktisat yaklaşımı, müdahaleci devlet anlayışını sorgulamakta, devletin piyasaya müdahalesinin sınırlandırılması gerektiği üzerinde durmaktadır. Kamu Tercih Teorisyenleri, kamu ekonomisinin başarısızlığı nedeniyle hem bireylerin hem de devletin hak, yetki, güç ve sorumluluklarının mümkün olduğu kadar kesin çizgilerle belirlenmesi gerektiğini savunmuşlar ve bu çerçevede Anayasal İktisat Teorisini geliştirmişlerdir.

Kamu Tercih Teorisi bireycidir ve bireylerin rasyonel ve tutarlı tercihlere sahip olduklarını varsaymaktadır (Dede, 2010: 5-6). Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Teorisinde ekonomik hak ve özgürlükler de, siyasal hak ve özgürlükler gibi olmazsa olmaz koşullardan birisi olarak değerlendirilmektedir (Hepaksaz, 2007: 92).

Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Teorisi yaklaşımında, olağanüstü durumlar haricinde, denk bütçe kabul edilmektedir. Denk bütçe ilkesinin anayasal kural haline getirilmesi harcamalarda bir disiplin sağlamak ve bunun sonucu olarak da vergi yükünde gereksiz artışların önüne geçilmiş olabilmektedir. Anayasal bütçe ile hükümetlerin sınırsız harcama yapıp borçlanmaya gitmesi zorlaştırılmaktadır (Hepaksaz, 2007: 100). Anayasal İktisat oyunun kuralları ile ilgilenirken, geleneksel iktisat oyuncularının mevcut kurallara uygun olmak şartıyla nasıl oynayacaklarını araştırmaktadır (Savaş, 1997: 50, 54).

Ekonomik Anayasa ABD’de doğmuş, gelişmiş ve son yıllarda da Amerika ve Avrupa’da önem kazanmış yeni bir iktisadi düşünce olup (Uzun, 2009: 224, 227), Ekonomik Anayasa teorisini iki iktisat okulu görüşleri doğrultusunda incelemek mümkündür.

Freiburg İktisat Okulu, 1930’lu yıllarda Alman iktisatçı Walter Eucken ve hukukçu Franz Böhm’in öncülüğünde ortaya çıkmıştır. Bu Okula göre, ekonomik düzenin temel kuralları ve kurumlarının devlet tarafından önceden oluşturulması gerektiği vurgulanmış ve bunlar “Ekonomik Anayasa” olarak adlandırılmışlardır. Kamu ekonomisinin temel görevinin de piyasa ekonomisinin iyi işlemesi için gerekli olan tam rekabet şartlarının oluşturulması, parasal istikrarın sağlanması, ekonomik özgürlüğün ve sözleşme özgürlüğünün sağlanması

ve ekonomik birimlerin faaliyetlerinden kendilerinin sorumlu olması ve düzenleyici tedbirlerin alınmasıdır (Sakal, 2003: 51-56).

Freiburg Okulu'nun temel amacı, hem piyasa ekonomisi, hem de kamu ekonomisinin düzenli bir şekilde işlemesi için gerekli hukuksal çerçevenin oluşturulmasıdır (Sakal ve Şahin, 2009b: 92). Freiburg Okulu'na göre ekonomik düzen tümüyle kendiliğinden oluşmamaktadır. Bu Okul düzenin mutlaka kural ve kurumlara dayalı olması gerektiğini, ekonomik düzenin temel ilke, kural ve kurumlarının insanlar tarafından oluşturulabileceğini vurgulamaktadır (Uzun, 2009: 232).

Virginia Politik İktisat Okulu da ABD'de araştırmalar yapan James M. Buchanan ve bir grup iktisatçı tarafından geliştirilmiştir. Anayasal İktisat, siyasetçinin ahlaklı olmasını beklemek yerine siyasetçinin sınırsız güç ve yetkilerinin sınırlandırılması gerektiğini belirtmektedir. Anayasal İktisat yaklaşımının arka planını Kamu Tercihi Teorisi oluşturmaktadır. Kamu Tercihi Teorisyenleri, kamu ekonomisinde politikacıların ve bürokratların tıpkı bireyler gibi rasyonel davrandıklarını belirtmektedirler. Diğer taraftan, Anayasal İktisat insanların özel hayattaki çıkarıcı ve faydacı yaklaşımının kamusal alanda da devam ettiğini ortaya koymuştur. Buchanan, devletin sahip olduğu güç ve yetkilerin anayasal düzeyde sınırlandırılması gerektiğini savunmakta olup, kuralların en önemli özelliği olarak belirsizliği azaltmalarını göstermekte, kurallar ekonomik yaşamda belirsizliği azalttıkları için bireylerin karar alırken karşılaştıkları önemli bir riski de ortadan kaldırmaktadırlar. Ekonomik kararlar alınırken en önemli risklerden birisi belirsizlik olup, önünü görmeme birey açısından karar alma aşamasında son derece önemli bir engeldir (Sakal, 2003: 51-56; Sakal ve Kitapçı, 2009: 38-39).

Virginia Politik İktisat Okulu piyasa başarısızlığı gibi devletin başarısızlığının da söz konusu olduğunu vurgulamaktadır. Piyasanın mükemmel olmadığı gibi devletin de mükemmel olmadığı kabul edilmektedir. Bu kapsamda, bu okula mensup olanlar Keynezyen iktisat teorisini, sosyal refah devletini ve benzeri müdahaleci devlet anlayışlarını reddetmektedirler. Kamu Tercihi Teorisyenleri hem vatandaşların hem de devletin hak, yetki, güç ve sorumluluklarının mümkün olduğunca kesin çizgilerle belirlenmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar. Virginia Okulu, Freiburg Okulundan farklı olarak siyasal iktidarların ekonomik alandaki güç ve yetkilerinin sınırlandırılarak kamu ekonomisinde düzen ve istikrarın sağlanması gerektiğini iddia etmektedir (Sakal ve Şahin, 2009b: 92). Virginia Okuluna göre harcama, vergileme, borçlanma ve para basma yetkisi konusunda anayasal normlarda sınırlama yapılmalıdır.

2.2. Ekonomik Anayasaya İhtiyaç Olmasının Nedenleri ve Faydaları

Siyasiler, rasyonellik ve verimlilik ilkelerini bir tarafa iterek halka hoş görünmek ve/veya oy toplamak için toplumun kıt kaynaklarını hesapsız, plansız, fırsatçı ve çıkarıcı bir şekilde kullanabilmektedirler. Nitekim, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra tüm ülkelerde kamu harcamalarında belirgin bir artış görülmüştür.

Buchanan politikacılar ve bürokratların kamu çıkarına değil, kişisel çıkarlarına göre hareket ettiklerini belirtmektedir (Özker ve Biniş, 2009: 39). Kişilerin kişisel çıkarları için, politikacılar oy oranını artırıp tekrar seçilmek için uğraşmaktadırlar (Romani and Tontini, 2005: 9). Buchanan, Keynezyen Teorinin kullanılması ile mali ahlakın yok edildiğini, modern savurganlık çağının başladığını belirtmektedir (Savaş, 1997: 28). Buchanan'a göre, devlet birey için vardır ve bireyin menfaatleri devlet tarafından korunmak zorundadır ve devletin bekası bireye ve bireyin tercihlerine bağlıdır (Buchanan, 1949: 497). Buchanan politikacı ve bürokrata güvenmemekte ve bunların gücünün sınırlandırılması gerektiğini savunmaktadır (Sağbaş ve Odabaş, 2004: 10).

Buchanan-Tullock, karar alma birimlerinin gizli veya açık olarak ortaya çıkan oy ticareti olduğunu, bunun seçmen tercihlerindeki farklılıkları dikkate aldığı için faydalı olduğunu, ancak oy ticaretinin kamu harcamalarının çok fazla büyümesine neden olabileceğini, bu nedenle kısıtlama olmadığında bütçe ödeneklerinin aşırı büyümesinin söz konusu olacağını ileri sürmektedir (Günay, 2007: 405). Buchanan, anayasal kuralların bütçe dengesi için önemini vurgulamakta (Rowley, 1997: 6), bulunduğumuz konuma nasıl ve niçin gelindiği anlaşıldığında, nasıl çıkacağımızı da anlamaya başlayabileceğimizi belirtmektedir (Buchanan, 1995: 1).

Buchanan gibi Hayek de son 40-50 yılda ekonomik anayasayı öneren, destekleyen bilim adamlarından olup (Wegner, 2004: 339), bu konuyla ilgili çalışmalar da yapmıştır (Vanberg, 2005: 24). Hayek'e göre özgür toplum, kendisinin ve insanların daha önceden malumu olan kurallarla belirli olduğu bir toplumdur (Sakal ve Kitapçı, 2009: 44). Hayek, mali anayasa konusunda artan oranlı verginin kaldırılarak yerine tek oranlı verginin alınması gerektiğini savunmaktadır (Sakal, 2003: 64; Savaş, 2013: 347). Hayek bireylerin üstlenemeyeceği iç ve dış güvenlik, adalet gibi hizmetleri devletin yürütmesi gerektiğini kabul ederken (Uzun, 2009: 235), çağdaş demokrasilerin yozlaştığını, bu yozlaşmanın önüne de anayasal kurallarla geçilebileceğini belirtmektedir (Savaş, 1997: 101).

Diğer taraftan, Gordon Tullock'un değerlendirmesiyle de devlet bazı sorunların çözümü, bazılarının da bizatihi kaynağı konumundadır (Odabaşı ve Güngör, 1999: 10-11). Anayasal İktisat Teorisi, devletin rolünün anayasal seviyede sınırlandırılmaması durumunda, devletin rolünün artacağı, serbest piyasa ekonomisine yönelik müdahalelerin bireysel özgürlüğü kaldıracığı ve sonuç olarak da demokrasinin işlevini yitirebileceğini varsaymaktadır. Mutlak gücün kötüye kullanılması, seçmenlerin ilgisizliği ve bilgisizliği, oy ticareti, politik miyopluk, asıl-vekil sorunu, çoğunluk tercihinin irrasyonel olabilmesi, rant kollama demokrasiyi yozlaştıran iktisadi etmenlerdendir (Öztürk, 2004: 17-18). Bu nedenle, şahısların siyasi hak ve özgürlükleri olduğu gibi ekonomik hak ve özgürlükleri de olduğu için, bu konunun da anayasada düzenlenmesi gerektiği tartışılmaya başlanmıştır.

Diğer bir ifade ile Anayasal İktisat devletin piyasaya keyfi bir şekilde müdahalesini önlemek için geliştirilmiş (Ofluoğlu ve Toraman, 2002: 1) ve ekonominin istikrar içinde işlenmesini hedeflemektedir. Anayasal İktisatçılar, devletin yetkilerinin anayasada sınırlandırılmaması durumunda devletin sürekli büyüyeceği, sonuç olarak da ekonomik ve politik yapının yozlaşacağı ve demokrasinin tahribe uğrayacağını savunmaktadırlar. Nitekim, denk bütçe ilkesinin uygulanmaması bütçe açığının ortaya çıkmasına, dolayısıyla hükümetlerin iç ve dış borçlarının artmasına ve para basma yetkisinin sınırsız bir şekilde kullanılmasına neden olmuştur (Sakal ve Şahin, 2009a: 78, 85). Bunlar yaşanırken, bütçe açıklarının borçlanma ile kapatılması da, vergisiz devlet olabileceği yanılgısını oluşturmuş ve mali disiplin yok edilmiştir (Akalin, 2013: 76).

Hükümetlerin dengeli bütçe kuralları ile mali kurallar arasında bir ilişki olduğu bazı çalışmalarda ortaya konulmaktadır (Poterba, 1995: 7). Nitekim, mali kuralların mali disiplini sağladığı ve mali sınırlamaların bütçe açıklarını azalttığı yapılan çalışmalarda belirtilmektedir (Işık vd., 2010: 5, 7). Mali anayasanın temel amacı, hükümetlerin bütçeyi büyüterek bunun sonunda da vergi gelirlerini artıracak araçlara sık sık başvurmasını önlemek (Savaş, 1997: 122), her siyasi iktidarın istediği gibi harcamaları artırıp, vergi oranlarını değiştirmesini engellemektir. Aynı zamanda, gelecek nesillere yük oluşturan borçlanmanın anayasal kontrol altına alınmasını sağlamaktır. Kamu gelir ve giderlerinin kontrole bağlanmasıyla da daha küçük kamu ekonomisi sağlanmış olacaktır. Parasal anayasa ile de para arzının ne ölçüde ve nasıl artırılacağı belirlenecek ve hükümetlerin para arzını istedikleri gibi ayarlamalarının önüne geçilebilecektir (Sakal ve Şahin, 2009a: 86).

Hükümetler kamu harcamalarını borçlanarak finanse edip, ortaya çıkan bu yükü gelecek nesillerin sırtına yüklemekte olup, bu da gelecek nesillerin daha fazla vergi verecekleri veya vergilendirilecekleri anlamına gelmektedir. Hükümetlerin rahatça para basmak veya borçlanmak suretiyle sadece bugünkü nesli değil, gelecek nesilleri de zor durumda bırakması uygun bir husus değildir (Savaş, 1997: 94). Bu nedenle, vergi sınırlamalarının da anayasal düzeyde karara bağlanmasıyla, hükümetin devlet gelirlerini artırmak için vergileri artırması yolu zorlaştırılmış olacaktır. Anayasada bütçe sınırlaması ile hükümetlerin sınırsız harcama yetkisi elinden alınmakta ve borçlanma zorlaştırılmaktadır. Bu kapsamda hükümetlere mali konularda sınırlamalar getirilmesi anayasal kurullarla sağlanmalıdır (Odabaşı ve Güngör, 1999: 16, 18).

Bunların yapılabilmesi için de anayasaya genel çerçevenin konularak siyasi otoritelerin bu sınırlar içerisinde kalarak politikalarını belirlemeleri önemli bir husustur. Vergi oranları anayasada belirlendiğinde, ortaya çıkan çok sık değişiklikler ortadan kalkabileceği için vergi oranlarının anayasada düz oranlı olarak belirlenmesi önerilmektedir (Özker ve Biniş, 2009: 52).

Vergilemeden harcamak siyasi iktidarlar için çekici bir politika olup (Savaş, 1997: 80), bunun Ekonomik Anayasa ile revize edilmesi önemli bir konudur. Yani harcama yapılacağı zaman karşılığında vergide de artış yapıp birlikte uygulamaya girmelidir. Harcamalar, vergiler ve borçlanmalar anayasa ile sınırlandırıldığı takdirde, politikaların buna göre geliştirilmesi ve uygulamaların bu çerçevede yapılması durumunda özel sektörün yatırım yapması ve üretim ve istihdamın harekete geçirilmesi sağlanabilecektir (TİSK, 2011: 13).

Ekonomik Anayasa, siyasi iktidarın ekonomik konularda sınır tanımayan icraatlarına kısıtlama getirerek krizlere karşı bir “anayasal sübap” etkisi yaratmaktadır. Ayrıca, her gelen iktidarın istediği gibi harcama yapıp, vergi oranlarını artırması veya borçlanmaya gitmesinin önünde bir sınır getirmekte, gelir ve giderler kurallara göre yapılmakta ve denk bütçe yapmak söz konusu olmaktadır (Karlık, 2013: 74). Anayasal İktisadın görevi siyasi iktidara ekonomiye müdahale etmenin yasal ve kurumsal sınırlarını belirlemektir. Nitekim, sıkı kuralları olan ülkelerin açıklarının ve kamu harcamalarının azaldığı görülmektedir (Levinson, 1998: 719).

Diğer taraftan anayasa, ekonomik ve ticari hayata ilişkin net, bütüncül ve tutarlı bir anlayışa sahip olmalı, geleceğe bakmalı ve toplumun gelişmesinin önünü açmalıdır. Kısıtlamalardan ziyade özgürlükleri esas alan bir anlayışla hazırlanmalıdır. Kurallar karmaşıklıktan beklenen amaçların gerçekleşmediği, çünkü karmaşık kuralların kolaylıkla delinebileceği unutulmamalıdır (Günay, 2007: 413). Aynı zamanda Ekonomik Anayasa somut kurallar bütünü olup, soyut kavramlara yer verilmesi ekonomik anayasa felsefesiyle bağdaşmamaktadır. Bu nedenle, Ekonomik Anayasa çok karmaşık hükümler içermemeli, bireyler arasındaki işbirliği ve rekabeti teşvik eden basit bir yapıya sahip olmalıdır (Oğuz ve Kent, 2001: 5-8). Vergi oranları çok düşük ve vergi mevzuatı çok basit olacak şekilde vergiyle ilgili hususların genel çerçevesi Ekonomik Anayasada belirlenmelidir.

Anayasanın ekonomik özgürlüklerin önünü açabilmesi için bireyi temel alan ve sosyal refahı artırmayı hedefleyen bir yapıya sahip olması faydalı olacaktır. Bir ülkede siyasi haklar ve özgürlüklerin istikrarı ekonomik haklar ve özgürlüklerin yerleşmiş olmasıyla ilgilidir. Ekonomik işlerin temel olarak özel sektör eliyle yapıldığı; devletin ancak olağanüstü hallerde ve iktisadi krizlerde geçici olarak ekonomik faaliyete müdahale etmesinin gerekliliği Ekonomik Anayasada yer almalıdır. Bağımsız kurumların, hem kamu yararını sağlama amaçları çerçevesinde, hem de kararlarında etkin davranabilmeleri çerçevesinde anayasada yer alması gerektiği savunulmaktadır. Anayasa değişikliklerinin

gerçekleşmesinin de hem zor hem de uzun olması gerektiği değerlendirilmektedir (Oğuz ve Kent, 2001: 42-43, 76, 82).

Anayasalar, kanunlar gibi kolay bir şekilde değiştirilemeyen mevzuat olduğu için (Schultze, 1995: 9), üzerinde ciddi bir şekilde tartışılması ve makul sonuçlara gidilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, Ekonomik Anayasa komisyon tarafından hazırlanıp, kamuoyu görüşüne açılarak görüşlerin serbestçe açıklanabileceği bir ortamda yapılmalıdır. Ayrıca, hükümetlere yapacakları her yeni vaat için kaynak gösterme mecburiyeti getirilmeli ve konu kamuoyunda ayrıntılı tartışılıp ne getirip ne götüreceği ortaya konularak vatandaşların istedikleri her bir kamu hizmetinin bedelinin yine kendileri tarafından ödeneceğini görmeleri sağlanmalıdır.

Bununla birlikte, Ekonomik Anayasa, değişime direnen güçlerin engellemeleriyle karşı karşıya olup, bu güçler ellerindeki yetkileri devretme taraftarı değildir. Mevcut durumda hükümetlerin harcamaları gelirlerle karşılayamamasına rağmen yine de harcama yapıp bunu borçla finanse etmeleri söz konusu olabilmekte, gelecek nesiller ise bunun sıkıntısını çekebilmektedir. Bu nedenle, “ayağımı yorganına göre uzat” atasözü sadece bireyleri bağlamamalı, devlet de vatandaşlar gibi mali sorumluluk sahibi olmalı; bunun da devletin harcama, vergilendirme, borçlanma ve para basma yetkisinin anayasal düzeyde sınırlandırılması ile yapılmalıdır (Odabaşı ve Güngör, 1999: 54-57, 65). Bu kapsamda, Ekonomik Anayasanın yapılmasıyla hükümetlerin mevcut durum itibarıyla aldıkları kararlarla gelecek nesillerin haklarını ihlal etmeleri önlenmiş olabilecektir. Bunun yapılabilmesi için de çok hızlı bir şekilde Bakanlar Kurulu Kararı veya Kanun Hükmünde Kararname ile harcamaların artırılması veya gelirlerin değiştirmesinin önü kapanmalıdır. Yapılacak bir harcamanın makul bir gerekçesi varsa bu tüm taraflar tarafından tartışılıp, daha sonra Mecliste kabul edilerek yürürlüğe girmelidir.

Bunlar yapıldığı takdirde, siyasi iktidarların güç ve yetkilerinin anayasa ile sınırlandırılması sağlanabilecek ve keyfi politikalardan kurallı politikaya geçiş sağlanmış olabilecektir (Özker ve Biniş, 2009: 58). Nitekim, yapılan çalışmalarda aynı düzeyde uygulanan anayasal düzenlemelerin, yasal düzenlemelerden daha etkin olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Sakal ve Şahin, 2009a: 88). Yapılan bir anket çalışmasında da ankete katılanların %75'i anayasal sınırlamaların gerekli olduğunu; %70'i devletin gelir-gider ve borçlanma yetkisinin, %78'i vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması gerektiğini; %89'u ise harcamaların kısıtlanmasına inandığını belirtmişlerdir (Karluk, 2013: 73).

Ekonomik Anayasaya Yapılan Eleştiriler

Ekonomik Anayasa yaklaşımına çeşitli eleştiriler de yapılmaktadır. Bunlardan birisi Nami Çağan'ın değerlendirmesi olup; anayasa ile liberal olmayan hükümete de liberal ekonomi politikasını dayatmaya çalışmanın, demokratik düşünceye aykırı bir otoriter yaklaşım olacağı, devletin ekonomik sınırlarının anayasada belirlenerek hükümetlerin asli görevleri olan politika alanlarını ve siyasal rekabet alanını daraltmanın, politikacıları da mekanik görev yapan teknisyenler konumuna getirebileceği, her siyasal iktidarın ekonomik anayasaya uyma zorunluluğu, siyasal parti ve siyasal tercih farklılıklarını ortadan kaldıracabileceği, bu çeşit bir liberalizmi 'otoriter liberalizm' olarak nitelendirmenin yanlış olmayacağı, şeklindedir (Çağan, 1997: 129-130).

Sevim Görgün'ün değerlendirmesi ise; iktisadi anayasanın ancak kumanda ekonomilerinde uygulanabileceği, yapılması gerekenin demokratik sistem içinde mevcut denetim mekanizmalarını güçlendirmek olduğu, anayasa ile kurumların özerkliğini ve kişisel özgürlüğünü sınırlayarak değil artırarak ve başta partiler olmak üzere demokratik örgütlenmenin yayılmasını özendirerek mümkün olacaktır. Aynı zamanda, iktisadi

anayasayı savunanların piyasanın yapısı ve işleyişi ile ilgili kabullerinin gerçeği yansıtmadığı, iktisat politikalarının anayasa ile belirlenmesinin piyasa ekonomisini dar bir kalıp içine alacağı, iktisadi anayasanın ancak kumanda ekonomilerinde uygulanabileceği ve bunun uygulanması durumunda partiler arası tercihin bir öneminin kalmayacağını belirtmektedir (Görgün, 1992: 148-151; Görgün 1992'den aktaran Karluk, 2013: 76).

Turgut Tan da anayasal iktisat görüşü yanlılarının kamunun enflasyonist politikalarına engel olmak amacıyla anayasaya konulmasını önerdikleri, yeni hükümlerin de uygulamada gereksiz duraksama ve tartışmalara yol açabileceklerini değerlendirmektedir (Tan, 2001: 19).

Erdal Türkkan ekonomik anayasa yapımına karşı çıkmış olup; anayasal ekonomi, demokrasinin ekonomi boyutunu statik bir şekilde ele alma eğiliminde olduğu ve demokratikleşmenin bir süreç olduğu gerçeği ile uyuşmamakta olduğu, diğer bir ifade ile anayasal ekonomide üstü açık veya kapalı bir biçimde, devletin sınırlandırılarak katılaştırılması görüşünün hâkim olduğu şeklinde değerlendirmeleri olmuştur (Türkkan, 1996: 350). Diğer taraftan Ekonomik Anayasanın katılık demek olduğunu, siyasi partilerin farklılaşmasına da izin vermediğini değerlendirmektedir (TİSK, 1996: 52).

Anayasal İktisada karşı çıkanlardan bazıları da ekonomik dengesizliği yaratan temel sorunlar çözülmeyince anayasal kuralları değiştirmekle bir şey yapılamayacağını belirtmektedirler (Savaş, 1997: 72). Anayasal İktisat Teorisinin de üst gelir grubunu korumaya yönelik ve gelişmiş batı ekonomileri için geliştirilmiş bir teori olduğu, kalkınma aşamasındaki ülkeler için kamu kesiminin rolünü ihmal etmesi bakımından gerçekçi bir teori olmadığı değerlendirilmekte (Sakal ve Şahin, 2009b: 106).

Detaylı ve teknik anayasa, bürokrasiyi güçlendiren, yasama organını ve halkın temsilcisi olan siyasal aktörleri bürokrasi karşısında zayıflatan, dolayısıyla demokratik yönetimi imkânsızlaştıran anayasa olduğu ve böyle bir anayasanın, dünyadaki değişim ve teknolojik gelişmeler karşısında ülkenin gerileme riskini yaratabileceği değerlendirilmektedir (TİM, 2012: 19). Diğer bir ifade ile detaylı bir Ekonomik Anayasa, siyasi partilerin farklı ekonomi politikalarını uygulamalarını sınırlayabilmekte, başarılı hükümetlerin politika esnekliği kaybolabilmektedir.

Nitekim, devleti işlemez hale getireceği için ABD'de anayasalara ekonomik hükümler konulmasına karşı çıkanlar da olmuştur (Karluk, 2013: 73). Denk bütçe yasasının gerekliliğine muhalif olanlar bu isteğin anayasanın bir parçası yapılamayacağını, anayasanın belirli maliye politikası uygulamalarını içermemesi ve maliye politikasının politik süreçten ayrı tutulmaması gerektiğini, değişikliğin uzun dönemde çokta esnek veya gerçekçi olmayabileceğini belirtmektedirler. Onlara göre ekonomi daraldığı zaman kamu harcamaları artırılmakta, büyüdüğü zaman ise düşürülmekte olduğu için denk bütçenin bu dengeyi bozacağını düşünmektedirler (Odabaşı ve Güngör, 1999: 36).

Sonuç olarak Ekonomik Anayasaya yapılan eleştiriler özetlenecek olursa (Acar ve Bilir, 2013: 90-91; Karluk, 2013: 73; Odabaşı ve Güngör, 1999: 14; Sakal, 2003: 122).

- Tek tip ekonomi politikası dayatmak,
- Bürokrasinin gücünün küçümsenmesi,
- Ekonomik konuların yasalarda değil anayasada yer almasının anayasayı ayrıntıya boğacağı,
- Kolay değiştirilemeyen hükümler ile kısıtlayıcı hükümlere yer verilmesinin siyasilerin elini kolunu bağlayacağı,

- Siyasetçilerin elini kolunu bağlayan ve onların manevra alanını azaltan sınırlayıcı anayasa hükümlerinin ise oynanan siyaset oyununun ruhuna aykırı olduğu,
- Ekonomik Anayasa ile devletin ekonomik güç ve yetkilerinin anayasal normlarla sınırlandırılmasının söz konusu olduğu,
- Ekonomik kuralların katı anayasa kuralları ile belirlenmesinin partileri birbirine benzeteceğinden farklı ekonomi politikalarının uygulanmasının zorlaşacağı,
- Ekonomide durgunluğun olduğu zamanlarda hükümetin anayasal sınırlamalarla karşılaşması durumunda ekonomik gelişmelere karşılık verilememesi; anayasal hükümlerin uygulanmaması durumunda da anayasal demokrasinin tehlikeye girmesinin söz konusu olabileceğidir.

3. ULUSLARARASI UYGULAMALAR

Dünya'da ilk yazılı anayasalar İngiltere, ABD ve Fransa'da sırasıyla 1628, 1787 ve 1791 yıllarında görülmüş olup (Günay, 2007: 127), Ekonomik Anayasanın dayanağı konusunda farklılıklar söz konusudur. Almanya, ABD, Polonya, Portekiz, İspanya, İtalya, Yunanistan, Fransa ve İsviçre'deki mali kurallar anayasal dayanağa sahip iken, İngiltere, Yeni Zelanda, İsveç, Kanada, Peru, Kolombiya, Arjantin ve Brezilya'da yasal dayanağa sahiptir. Kanada'da hem federal hem eyalet düzeyinde denk bütçe kuralı uygulanmakta, Avustralya ve Belçika'da bütçe açığı GSYİH'nın belli bir yüzdesi olarak sınırlandırılmakta, Brezilya ve Şili'de ise fazla verilmesi zorunluluğu getirilmektedir (Sakal ve Şahin, 2009a: 98; Dede, 2010: 24; TİSK, 2011: 17).

Avrupa Birliği; Avrupa ekonomik anayasacılığının iki aşaması bulunmakta olup, birincisi Roma Antlaşması, ikincisi Maastricht Antlaşmasıdır (Güldoğan, 2013: 3). AB'de 1 Kasım 1993 yılında uygulamaya giren ve bir tür Ekonomik Anayasa niteliği taşıyan (Günay, 2007: 252) Maastricht Antlaşması ile üye ülkelere bazı sınırlamalar getirilmiştir. Bunlar (Acar ve Bilir, 2013: 91; TİSK, 2011: 37).

- Fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ile bir ülkenin enflasyon oranı arasındaki farkın 1,5 puanı geçmeyeceği,
- Bütçe açığının GSYİH'ya oranının %3'ü geçmeyeceği,
- Devletin kamu borç stokunun GSYİH'ya oranının %60'ı geçmeyeceği,
- Uzun vadeli faiz oranlarının, 12 aylık dönem itibarıyla en iyi performansa sahip üç ülkenin faiz oranları ortalamasını 2 puandan fazla aşmayacağı,
- Son iki yıl itibarıyla, üye bir ülkenin para biriminin, diğer üye bir ülkenin para birimi karşısında devalüe edilmeyeceğidir.

Maastricht Antlaşmasını imzalayan ülkelerde bu kurallara uyma zorunluluğu olduğu için, bu antlaşma Ekonomik Anayasa olarak değerlendirilmektedir. Nitekim, Maastricht Antlaşması kriterleri yerine getirilmediğinde bazı yaptırımlar söz konusudur (Dede, 2010: 55-56);

- Üye ülkelerin bonolarının sağlıklı olduğu yönünde bir bildiri yayınlanması,
- Avrupa Yatırım Bankasının ilgili olan ülkeye borç vermemesi,
- Üye ülkeye GSYİH'nın %0,25'ini aşmayacak oranda para cezası kesilmesidir.

Bu konudaki esnekliğin sağlanması talebi en çok bu oranı aşan Fransa ve Almanya'dan gelmiş olup (Günay, 2007; 185, 204), Mart 2005'de Ekonomik Komisyon tarafından Brüksel'de gerçekleştirilen AB Zirvesi Sonuç Bildirgesinde üye ülkelerin uymakla

yükümlü tutulduğu %3'lük bütçe açığı sınırının her yıl için değil, beşer yıllık dilimlerde uygulanacağına karar verilmiştir. Diğer taraftan üye ülkelerin AB'yi güçlendirmek ve rekabeti artırmak üzere yaptıkları (eğitim, sağlık, sosyal altyapı gibi) harcamalarını, %3 üst sınırına ait harcamalar içinde değerlendirmeyecektir.

Bununla birlikte AB ülkelerinin çoğu bu kriterleri tutturmakta zorlanmaktadır. 21 Temmuz 2011 tarihinde yapılan Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirve'sinde Avrupa bölgesinde ortaya çıkan kriz sebebiyle ekonomik anayasa konusu gündeme gelmiştir. Merkel-Sarkozy görüşmesinde 17 Avrupa ülkesinin bütçe açıklarının ve kamu borçlarının önlenmesi ve denk bütçeye üye ülkelerin önem vermesi gerektiği, bunun için gerekli yasal düzenlemenin yapılması konusu görüşülmüş ve Alman anayasa modelinin örnek alınması üzerinde durulmuştur (Karluk, 2013: 74). 2011 Ağustos ayında yapılan Merkel-Sarkozy görüşmesinde de;

- Bütçe açıklarının ve kamu borçlarının önlenmesi,
- Denk bütçe konusunda taahhütte bulunmaları ve bunun için yasal alt yapı oluşturulması,
- 2012 yazına kadar bu hususların anayasal güvence altına alınması

önerilmiştir.

Diğer taraftan Birliğin ekonomi yönetiminden sorumlu olacak bir "Konsey" kurulması ve AB üyesi devletlerin anayasalarında Alman anayasa modelinin örnek alınması ve "denk bütçe ve iş gücü piyasalarının dayanıklılık testinin" yapılması gerektiği de belirtilmiştir (TISK, 2011: 20).

AB Komisyonu tarafından 29 Eylül 2010 tarihinde Altılı Paket olarak önerilen mevzuat önerisi AB Komisyonu tarafından 4 Ekim 2011 tarihinde onaylanmış ve 13 Aralık 2011 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Altılı Paketteki düzenlemeleri (Karluk, 2013: 75);

- Harcamalardaki genişleme büyüme hızını geçmemelidir. Kuralı ihlal edenler ceza, faizli teminat ve/veya Komisyon uyarısına maruz kalabilecektir.
- Borçlarının GSYİH'ye oranı %60'ı aşan ülke, borç miktarını 3 yıl boyunca ve her yıl GSYİH'nin %60'ını aşan kısmının 1/20'si oranında azaltmalıdır.
- Aşırı açık veren ülke, GSYİH'nin %0,2'si oranında faizsiz teminat uygulamasına maruz kalacak ve AB tavsiyelerini dikkate almayan ülkelerin teminatları cezaya çevrilebilecektir.
- Kamu maliyesine ilişkin çok yıllık planlama yaklaşımı benimsenecektir.
- Çeşitli ekonomik göstergelerden oluşan bir puan tablosu baz alınarak dengesizlik riskleri düzenli olarak değerlendirilecek ve ciddi dengesizliklerin belirlendiği üye devletler için Aşırı Dengesizlik Süreci devreye girecektir. Aşırı Dengesizliğe tabi olan üye devlet belli bir takvim içinde gerçekleştireceği eylemleri içeren düzeltici bir eylem planı hazırlayacak; eylemlerin gerçekleştirilmesinde sürekli başarısız olunması durumunda yaptırımlar devreye girecektir. Aşırı Dengesizlik Süreci tavsiyelerini uygulamakta tekrarlayarak başarısız olunması durumunda, söz konusu ülke GSYİH'nin %0,1'ine denk gelen miktarda yıllık para cezası ödemek zorunda kalacaktır.

8 Aralık 2011 tarihindeki AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde Avrupa Birliği üyesi 25 ülkenin Devlet ve Hükümet Başkanları Avrupa bölgesinde bütçe disiplini sağlayan Mali Anlaşma konusunda uzlaşmışlardır. AB Adalet Divanı, dengeli bütçe kuralının ulusal mevzuata aktarılıp aktarılmadığını denetleyebilecek ve Divanın kararı bağlayıcı olacaktır (Karluk, 2013: 75).

Diğer taraftan, AB Anayasası 29 Ekim 2004’te imzalanmış olup, AB Anayasasının 1 Kasım 2006’ya kadar onaylanması gerekmiştir. Tüm bunlar yaşanırken AB’de Fransa ve Hollanda seçmenleri Anayasal Antlaşmayı reddetmişlerdir (Güldoğan, 2013: 3).

Almanya; Almanya’da 1969 yılından sonra bu konuda bazı anayasal düzenlemeler uygulanmaktadır. Bunlar;

- Bütçe kuralı; merkezi yönetim ve eyaletlere ilişkin olup Alman Anayasasında yer verilmiştir. Merkezi yönetim ve eyaletler yalnızca yatırım harcamaları kadar borçlanabilmektedir. Diğer taraftan anayasada yer alan hüküm gereği merkezi yönetim ve eyaletler ilke olarak bütçe dengesini sağlamak durumundadır. Ayrıca Anayasada, hükümetlerin kontrolünün dışına çıkan ve hükümetin mali kapasitesini önemli ölçüde olumsuz etkileyen doğal afet ve olağanüstü acil durumlarda ve piyasa gelişmelerinin normalin üzerinde olduğu durumlarda istisnai düzenlemeler de getirilebileceği yer almaktadır.
- “Harcama kuralı” merkezi yönetim ve eyaletlere; “borç kuralı” da belediyelere ilişkindir.

Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasasında borçlanma miktarı yatırım harcamaları için tespit edilen tutarı aşmamakta, ancak genel ekonomik dengenin sağlanması için bu kural aşılabilmektedir. Yani yıllık denk bütçe denkleğinden ziyade “genel ekonomik denge” konusunun ağırlıklı olduğu görülmektedir. Nitekim Anayasanın başka bir maddesinde de borçlanmanın sadece yatırım harcamalarını finanse etmesi gerektiğini belirten “altın kural” kabul edilmiştir (Günay, 2007; 199-200).

2009 yılında yapılan bir düzenleme ile anayasaya bütçe açığının Federal Hükümetin ekonomik döngü ve bir defalık nedenlerle kötüleşen toplam bütçe açığının GSYİH’nın %0,35’inden daha fazla olmayacağı öngörülmektedir. Bu kural Federal hükümet için 2016 yılına, eyaletler için ise 2020 yılına kadar sürecek bir geçiş süreciyle, 2011 yılından itibaren yapısal bütçe yaklaşımına geçilmesini öngörmektedir. Yeni kuralın ihlali durumunda bir yaptırım söz konusu olmayıp, ancak kamu maliyesini incelemek ve erken uyarıda bulunmak amacıyla bir İstikrar Konseyi kurulması düşünülmektedir (Acar ve Bilir, 2013: 91-92).

Sonuç olarak, mali disiplini tesis etmek için Almanya’da hem federal hem de federe hükümetlerde, denk bütçe kuralı anayasada taahhüt altına alınmıştır. Ancak, kamu otoritesi üzerinde önemli olmayan bir kısıt konulduğu için kamu açıklarının ortaya çıkmasını önleyememiştir (Dede, 2010: 25, 72).

İspanya; İspanya, Maastricht Kriterlerine rağmen bütçe açığı ve aşırı borçlanmadan kurtulmak için anayasalarına düzenleme koyma ihtiyacı duymuştur. Bu da bazı düzenlemelerin anayasa ile güvence altına alınmasının gerekliliğini gösteren bir örnek olarak görülmektedir.

2011 yılında İspanya Anayasasında yapılan değişiklikle kamu idareleri için denk bütçe zorunluluğu getirilmiş olup, anayasa reformunun ilkeleri şöyle özetlenebilir (TİSK, 2011: 21):

- Bütçe denkleği ilkesine tüm kamu idareleri uyacaklardır.
- Devlet ve özerk topluluklar, AB’nin üye devletler için belirlediği sınırı aşan bütçe açığı vermeyeceklerdir.
- Devlet ve özerk toplulukların borçlanması veya kredi sözleşmesi yapabilmeleri kanun ile yetkilendirmelerine bağlıdır. Kamu borçlarının faiz ve anapara ödemeleri için ayrılan

ödenekler kamu kuruluşlarının bütçelerinde yer alacak ve bu ödemeler diğer harcamalara göre mutlak bir önceliğe sahip olacaktır. Kamu idarelerinin toplam borçlarının GSMH'ya oranı, AB Anayasasında belirlenen referans borçlanma değerini geçemeyecektir.

- Bütçe ve borçlanma limitleri, doğal felaket, ekonomik durgunluk veya devletin kontrolü dışındaki acil durumlarda, devletin ekonomik, sosyal ve mali stabilizesini ağır biçimde etkilediğinin milletvekillerinin mutlak çoğunluğu tarafından değerlendirilmesi durumunda aşılabilecektir.

Fransa; 1958 sayılı Fransız Anayasasında, teklif edilen yasa tasarıları ve düzenlemelerin kamu gelirlerinde bir azalma veya kamu harcamalarında bir artış oluşturmayacağı yönündedir. Son yıllarda ise küreselleşme ile devletlerin herşeyi yapamayacağı görüşü yaygınlık kazanmıştır (Günay, 2007; 2001). Bu kapsamda mali anayasa olarak nitelendirilen Organik Kanun 2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun çok aşamalı bir yapıya sahip olup, bunlar temel olarak parlamentonun yetkilerinin güçlendirilmesi ve yönetim kültürünün geliştirilmesine dayanan bütçe reformu, idarenin faaliyetlerinin performansı ve kamu muhasebesi, kamu saymanları ve ita amirlerinin sorumluluklarına ilişkindir. Fransa'da aynı zamanda Maastricht Kriterlerine ulaşılabilmesi için merkezi hükümet ile birlikte, sosyal güvenlik kurumları ve yerel otoritelere de reel harcama artış oranlarına yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Ancak, yıllık harcama büyüme hedefleri tutturulamamıştır (Acar ve Bilir, 2013: 92).

İngiltere; Yazılı anayasanın yazılı olmayan anayasalardan kesinlikle daha uzun süreli ve daha etkin olduğu kabul edilmemektedir (Rowley, 1997: 3). Nitekim, yazılı anayasası olmamasına rağmen İngiltere anayasal bir devlet gibi çalışırken, az gelişmiş ülkeler ise yazılı anayasası olmasına rağmen çoğu anayasal devlet değildir (Günay, 2007: 147). İngiltere'de mali kural Mali İstikrar Kanunu ile net kamu borç tutarının GSYİH'nin %40'ı ile sınırlandırılmaktadır. Diğer taraftan, hükümet sadece yatırımlarını finanse etmek için borçlanabilmektedir (Sakal ve Şahin, 2009a: 98).

ABD; ABD'de denk bütçe ilk kez Kongre gündemine 1936 yılında gelmiş olup, 1992 yılında yapılan bir ankette de halkın % 75'inin denk bütçeden yana olduğu ortaya çıkmıştır. Federal bütçe uzun yıllar, harcamaların anayasa ile sınırlandırılmasıyla ve hükümetin ancak durgunluk ve savaş dönemlerinde borçlanmasına izin veren kurallar şeklinde sınırlandırılmıştır. Ancak, ABD federal bütçesi 1969'a kadar dengelenememiştir (Buchanan, 1997: 119). 1969 yılından sonra da yeni hizmet türlerinin ve transfer ödemelerinin etkisiyle federal harcamalar artış göstermiş, artan kamu açıkları kamu borçlarının da artmasına neden olmuştur. ABD'de mali disiplinin sağlanması ve bütçenin denkleştirilmesine yönelik ilk ciddi girişim 1985 yılında olmuştur. 1990'lu yıllardan itibaren de mali kuralların oluşturulmasıyla birlikte vergi ve harcama sınırlandırılmasıyla ilgili düzenlemelerde önemli bir mesafe alınmıştır (Sakal ve Şahin, 2009a: 89-90). Denk Bütçe ve Açık Kontrol Yasası adıyla kabul edilen bu kanun 1991 yılına kadar kademeli olarak bütçe açıklarının azaltılmasını tahmin etmiştir. ABD'de 1997 yılında çıkarılan yasa ile de federal bütçenin 2002 yılına kadar denkleştirileceği hedeflenmiştir (Odabaşı ve Güngör, 1999: 34-35).

Bu konu ABD'de tartışılmasına rağmen federal düzeyde net bir şekilde sınırlayıcı anayasal hükümler getirilmiş değildir. Federe devletler (eyaletler) düzeyinde ise pek çok anayasal hükümler söz konusudur. 50 eyaletten oluşan ABD'de eyaletlerin 30'unda vergi ve harcama konusunda çeşitli sınırlamalar söz konusu olup, 20 eyalet ise bu tür bir sınırlamaya gitmemiştir. Düzenlemeye giden bu eyaletlerden 17'si bunları anayasal düzeyde, 13'ü yasal düzeyde uygulamaktadır. 23 eyalette sadece harcama sınırlaması, dört eyalette sadece vergi

sınırlaması, üç eyalette hem harcama hem de vergi sınırlaması uygulanmaktadır (Acar ve Bilir, 2013: 91; Sakal ve Şahin, 2009a: 92).

Borçlanma konusunda ise beş eyalette hiç bir anayasal sınırlama bulunmamakta, 19 eyalette borçlanma yetkisinin kullanımı için referanduma başvurulmasının gerekli olduğu değerlendirilmekte, 12 eyalette ise nitelikli çoğunluk şartı aranmakta, dokuz eyalette ise belirli bir miktarın üzerinde borçlanmaya başvurulması yasaklanmış bulunmaktadır. 15 eyalette de borçlanma ancak gelirin belirli bir kısmı ile sınırlandırılmaktadır. Diğer taraftan, eyaletler düzeyinde bütçe açığını önlemeye yönelik anayasal düzenlemeler söz konusudur (Sakal ve Şahin, 2009b: 98).

4. TÜRKİYE’DEKİ UYGULAMALAR

4.1. Türkiye’de Anayasaların Tarihi ve Ekonomik Boyutu

1876 Anayasası Osmanlı Devleti’nin batılı anlamda ilk anayasası olup, bu Anayasa ile Osmanlı Devletine meşruti monarşi gelmiş ve Padişahın yetkileri anayasa ile sınırlandırılmıştır (Odabaşı ve Güngör, 1999: 46). 18 bürokrat ve 10 alimden oluşan bir komisyonca hazırlanan bu anayasa, egemenliğin padişah ile bürokrasi arasında paylaştırılmasının hukuki belgesi niteliğinde olduğu değerlendirilmektedir (TİM, 2012: 15). 1876 Anayasasını izleyen 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 3 yıl yürürlükte kaldıktan sonra yerini Cumhuriyet döneminin ilk anayasası olan 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’na bırakmıştır. 36 yıl uygulanan 1924 Anayasası’ndan sonra 1961 ve daha sonra da 1982 tarihli Anayasalar uygulanmıştır. Görüldüğü üzere Türkiye 5 farklı anayasa deneyimi yaşamıştır.

1921 Anayasası ekonomik bir model arayışında olmayıp, ekonomi politikası konusu sosyal konular gibi, ekonominin kendi doğal sürecine bırakılmış, hükümetlerin halkın ekonomik tercihlerini hayata geçirme imkânı tanınmıştır. Hangi ekonomik modelin tercih edileceği siyasetin ve ekonominin kendi dinamiğine bırakılmış olup, ekonomi yönetimini yalnızca merkeze bırakmamakta, bunu merkez ile yerel birimler arasında paylaşmaktadır. Bu yaklaşımın serbest piyasa ekonomisinin en iyi uygulandığı Anglo-Amerikan tercihleri ile örtüştüğü ve hem ekonomik, hem de siyasal liberalizmin hayat bulabileceği bir anayasal çerçeve sunduğu görülmektedir (TİM, 2012: 30-31). 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, yirmi dört maddelik kısa bir anayasa olup, bu anayasada vergilere ilişkin bir hüküm yoktur.

1924 Anayasasında ise vergi ile ilgili düzenlemeler “Türklerin Kamu Hakları” başlığı altında düzenlenmiştir. Bu Anayasada da bütçe kanununun süresinin bir yıl olduğu ve vergilerin ancak kanunla alınabileceği belirtilerek, temsilsiz vergi olmaz kuralı Türkiye’de de uygulanmıştır (Odabaşı ve Güngör, 1999: 48). Söz konusu Anayasanın 84 ve 85’inci maddelerine göre vergilerin, devletin genel giderleri için, halkın pay vermesi demek olduğu, vergilerin ancak kanunla alınabileceği belirtilmektedir. Bu Anayasanın 100’üncü maddesine göre de devletin gelir ve giderlerini denetlemek üzere Sayıştay’ın kurulacağı düzenlenmiştir (1924 Anayasası).

1961 Anayasası’nda ilk defa anayasa ile ne tür bir ekonomi politikasının yürütülmesi gerektiği belirlenmiştir. Sosyal devlet ilkeleri temel ilke olarak benimsenmiş ve iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın ancak planla mümkün olacağı kabul edilmiştir (TİM, 2012: 32-33). 1961 Anayasası’nın bazı maddeleri ekonomik konularla ilgili olup bu maddelere göre; toprak mülkiyeti, kamulaştırma, devletleştirme konularında düzenlemeler söz konusudur. Anayasada iktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla

gerçekleştirmek; bu maksatla, millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmanın Devletin ödevi olduğu belirtilmektedir. Devletin, kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alabileceği ve tarımla ilgili düzenlemeler vardır. Devletin, iktisadî ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini, ancak iktisadî gelişme ile malî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirebileceği söz konusudur. Herkesin, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlü olduğu, vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümlerin ancak kanunla konulabileceği, kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nisbet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu düzenlenmiştir. Anayasanın 127 ve 128'inci maddelerinde Sayıştay'la ilgili hususlar da söz konusu olup, 129'ncü maddesinde de kalkınma planı ve Devlet Planlama Teşkilatının kuruluşu görevlerinin de özel kanunla düzenleneceği belirtilmektedir (1961 Anayasası).

1982 Anayasası ise serbest piyasa tercihini öne çıkaran bir anayasa olup (TİM, 2012: 34), Anayasanın 44-47 ve 161-164'üncü maddelerinde toprak mülkiyeti, tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması, kamulaştırma, devletleştirme ve özelleştirme, bütçenin hazırlanması ve uygulanması, görüşülmesi, bütçelerde değişiklik yapılabilme esaslari, kesin hesap, esnaf ve sanatkârların korunması konularında düzenlemeler mevcuttur. Ayrıca 73'üncü maddesinde de herkesin, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlü olduğu, vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacı olduğu, vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin kanunla konulabileceği, değiştirilebileceği veya kaldırılabilceği, vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilebileceği belirtilmektedir (1982 Anayasası).

2010 yılında da Anayasanın 166'ncı maddesine “Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında hükümete istişari nitelikte görüş bildirmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenir” hükmü eklenmiştir. Böylece Ekonomik ve Sosyal Konsey anayasal güvence altına alınmıştır. Konsey ile toplumun çalışan ve üreten kesimleri sosyal ve ekonomik politikaların belirlenme sürecine katılması öngörülmüştür (Karluk, 2013: 80).

4.2. Türkiye’de Ekonomik Anayasa ile ilgili Görüşler

1982 Anayasasının ilk değiştirildiği 1987 yılından sonra 18 farklı değişiklik yapılmıştır. Bu durumlar, anayasa değişikliği taleplerinin gündemden hiç düşmediğinin somut göstergesi olup; anayasa ile ilgisi olmayan bazı sorunların çözümünü de anayasada arama çabalarının söz konusu olduğunu göstermektedir (TİSK, 2011: 9, 12).

Bu kapsamda, yeni bir anayasanın hazırlanması gerektiği Türkiye’de genel kabul görmüş ve TBMM’de bu konuyla ilgili çalışmalar, son iki yıldır neticelenmemiş olmakla birlikte, yapılmıştır. Türkiye’de anayasa hazırlanırken de ekonomik boyutunun nasıl olması gerektiği konusunda çeşitli çalışmalar yapılmış olup bunlardan birisi Vural Fuat Savaş tarafından yapılmıştır. Savaş’ın önerileri arasında vergilerin sabit oranlı olması ve vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler, devlet bütçesinde ortaya çıkacak zorunlu hallerde Bakanlar Kurulu tarafından en çok %3 oranında arttırılabilmesi veya azaltılabilmesi, yıllık bütçede yer alan harcamalar toplamının gerçek devlet gelirlerinden fazla olmaması, bu amacı gerçekleştirmek için TBMM’nin önce gelir bütçesini, daha sonra da gider bütçesini görüşüp karara bağlamasıdır. Bakanlar Kurulu; “bütçe denkleğinin” sağlanması için, zorunlu hallerde, gelir bütçesinin %10’unu aşmayacak bir oranda TBMM’den borçlanma yetkisi isteyebilmeli, bu yetki talebi bütçe görüşmeleri sırasında

olabileceği gibi yıl içinde herhangi bir zamanda da olabilmelidir. Bu yetki de yasa ile verilmelidir. Devlet harcamalarının tümü yıllık bütçede gösterilmek zorundadır. Yıllık bütçede gelecek yıllara ait gelir ve harcamalar ile ilgili hiçbir düzenleme yapılmamalıdır (Savaş, 1997: 210-211).

Başka bir çalışmada da Coşkun Can Aktan ve diğerleri vergilerin; gelir, servet ve harcamalardan sabit oranlı olarak alınması, gerçek ve tüzel kişilerin gelirleri üzerinden “genel gelir vergisi” adı altında bir vergi alınması ve bu verginin oranının %15’i geçmemesini önermektedir. Harcamalar üzerinden de “genel satış vergisi” adı altında bir vergi alınmalı ve bu verginin oranı %20’yi geçmemelidir. Ayrıca kişilerin sahip olduğu taşınır ve taşınmaz mülk ve servetin tamamı üzerinden maksimum yüzde 1 oranında “genel servet vergisi” alınabilir. Ancak parlamento üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğunun kararı ile yukarıda belirtilen oranlar en fazla %30 oranında arttırılabilmelidir. Aktan’a göre de, anayasa içinde vergileme yetki sınırları açık bir şekilde belirtilmemişse yöneticiler bu güç ve yetkilerini kötüye kullanabilecektir (Aktan vd., 2007: 164; Aktan, 1997: 71).

Güneri Akalın, denk ve tek bütçe ilkesinin hayata geçirilmesi gerektiğini, bu amaçla meclislerde önce gelir bütçesinin kabulü ve harcamaların gelirlerle sınırlanması ilkesinin benimsenmesi gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca merkezi devlet ve mahalli idare harcamaları toplamının GSMH’nin %25’ini aşamayacağı, yıllık kamu harcamaları artış hızının GSMH’nin artış hızı ile sınırlı kalmasının kabul edilebilmesi gerektiği belirtilmektedir. Vergilerin tabana yayılabilmesi için ve bedavacılık sorununun çözülebilmesi için her vatandaşa bir vergi numarası verilmesi ve bu vergi cüzdanının kimlik ve seçmen kartı yerine geçmesi sağlanmalıdır. Vergileme prensibi olarak ödeme gücü yerine yararlanma ilkesi benimsenmelidir. Salt sosyal malların finansmanı içinse düz oranlı vergi ya da KDV uygulanabilmelidir. İç ve dış borç stokunun GSMH’nin %60’ı ile sınırlandırılması gerekmektedir. Kamu bütçe açıklarının GSMH’nin %3’ünü aşmaması hükme bağlanabilmeli, vergi ve harcamalar ile ilgili hususların yasama organlarında salt çoğunluk yerine, 2/3 nitelikli çoğunlukla alınması sağlanmalıdır (Akalın, 1997: 17- 20).

Bülent Eczacıbaşı’na göre de anayasaya konulacak hükümlerle devletin ekonomik yaşama müdahalesi sınırlandırılabilir (TİSK, 1996: 34).

Türkiye’de yapılan başka bir çalışmada iş dünyasından 1100 katılımcıyla yapılan bir anket sonucunda, katılanların (TİM, 2012: 42-50);

- %80,4’ü bireysel özgürlükleri esas alan ve bireyi devlet karşısında koruyan yeni bir anayasanın gerekli olduğuna tamamen katılmaktadır.
- %84,7’si yeni anayasanın, girişim özgürlüğü ile yenilikçi ve rekabetçi ekonomi karşısında engel oluşturmayacak esneklikte olması gerektiğine tamamen katılmaktadır.
- %62,3’ü yeni anayasada yenilenebilir kaynakların özel üretime açılmasının sağlanması gerektiğine tamamen katılmaktadır.
- %63,8’i yatırım, sanayi, teknoloji politikalarının merkez bürokrasisi ve politik aktörlerin ortaklaşa kararıyla belirlenmesi anlayışından vazgeçilmesi gerektiğine tamamen katılmaktadır.
- %80,6’sı anayasal düzenin karar alma, dünyanın değişik ülkelerindeki ekonomi politikalarındaki değişimlere cevap verme yeteneği ve hızının artırılması gerektiğine tamamen katılmaktadır.

Bu anket sonucunda da görüldüğü üzere iş dünyasının çoğunluğu Ekonomik Anayasanın gerekli olduğunu düşünmektedir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Zamanında yapılmayan şeylerin adalet olmadığı için her şeyin zamanında yapılmasına dikkat edilmelidir. Bu kapsamda dünyada vergi oranları en yüksek ve/veya kayıt dışı en yüksek olan ülkeler arasında ilk sıralarda yer almak değil tam tersi en düşük vergi oranına ve en düşük vergi kaçakçılığına sahip olan bir ülke olunması hızlı bir şekilde Ekonomik Anayasayla hedeflenmesi faydalı olabilecektir. Bunun kısa vadede olmasa da uzun vadede kesinlikle yapılabileceğine inanılmalıdır. Ekonomik belirsizlikler Ekonomik Anayasa ile giderildiğinde yerli ve yabancı yatırımcıların ülkeye yönelmesi sağlanabilecek ve bu da orta ve uzun vadede ülkeye çok şeyler kazandıracaktır. Bununla birlikte, anayasaya fazla kısıtlayıcı hükümler konulması siyasi iradenin hareket alanını sınırlandıracaktır. Ancak, hiç düzenleme olmaması ise pek çok ülkede görüldüğü gibi keyfi uygulamalara kapı aralayabilecektir. Politikacıların, seçmenlerin ve işletmecilerin kısa vadeli çıkarları için uzun vadeli toplumsal çıkarları feda etmeleri söz konusu olabilmektedir. Kamudaki artan harcamaların vergilerle veya vergi dışı gelirlerle örneğin borçlanma ile finansmanı politik miyopluğun bir göstergesidir. Yani, artan harcamaları karşılayabilmek için vergi yükü artırılmakta veya borçlanmaya gidilmektedir. Bunun sonucunda da kısa vadede bir sorun olmazken orta ve uzun vadede ekonomik krizler almakta, gelecek nesiller bazı yüklerle mahkûm edilmektedir. Diğer bir ifade ile her alanda olduğu gibi politika, bürokrasi ve işletmelerde de işini iyi yapan ve kötü yapanlar her zaman olmaktadır. Bu nedenle politikacılara, bürokratlara ve işletmecilere güvenmeli ancak tedbiri de elden bırakmayacak şekilde anayasal düzenlemeler yapılarak genel çerçeve çizilmelidir.

Eski anayasalardaki gibi ayrıntılı konular, örneğin kooperatifçilik, kamulaştırma, devletleştirme, özelleştirme gibi bazı konuların anayasada yer almaması ve bu tür konuların kanunlarla yapılması düşünülmelidir. Diğer bir ifade ile siyasi hareket alanı ile keyfiliği önlemenin arasında denge sağlanmasının faydalı olacağı (Acar ve Bilir, 2013: 94), Ekonomik Anayasa oluşturulmasıyla da, devletin ekonomik hak, yetki, görev ve sorumluluklarının anayasal düzeyde açık ve net bir şekilde belirlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir (Uzun, 2009: 240).

Diğer taraftan, Ekonomik Anayasanın faydaları ve zararları tartışılmakla birlikte, faydalarının zararlarından fazla olduğu aşikâr olup, Ekonomik Anayasanın olası zararlarının mümkün olduğunca azaltılması da, aşağıdaki önerilerin hayata geçirilmesiyle sağlanabilecektir.

Sonuç olarak, Ekonomik Anayasa hazırlanırken yapılması gerekenler ve anayasada yer alması gereken temel hususlar aşağıdaki gibi olmalıdır;

- Anayasanın hazırlanması için Danışma Komisyonu kurulmalı ve Danışma Komisyonu tarih, siyaset bilimci, kamu yönetimi, hukuk, ekonomi, maliye, işletme, sosyal psikoloji gibi alanlarda yetkin akademik ve uygulayıcılardan ön planda olanlardan seçilmelidir.
- Danışma Komisyonunun öncelikle yapması gereken şeyin yeni bir anayasanın hazırlanması olduğu kabul edilmeli; anayasa kesinlikle sıfırdan ele alınıp, günümüz şartlarına göre demokratik, ekonomik ve uluslararası prensiplere uygun bir şekilde hazırlanmalıdır.
- Danışma Komisyonunun hazırlayacağı taslak Anayasanın da kısa, öz ve açık olmasına çalışılmalı ve TBMM’de ayrıntılı bir şekilde tartışılarak kabul edilmelidir.
- Anayasaya yazılan kararlar bağlayıcı olmalı, yani ekonomik anayasa yazmak için yazılmamalı, uygulanabilecek makul kurallar içermeli ve kesinlikle uygulanmalıdır.

- Anayasa mümkün olduğunca temel konuları düzenlemeli, aşırı düzenlemelere kesinlikle girilmemelidir. Anayasa özet olmalı ve genel çerçeveyi belirlemeli, bu çerçeve içerisinde kalınarak hükümetlere serbestçe hareket imkânı sağlanmalıdır. Bu alan içerisinde serbest bir şekilde hareket edebilmesi de kanunlar ve yönetmeliklerle hükümetlere bırakılmalıdır.
- Optimum çözümün bulunması için piyasa tamamen rekabete açılmalı ve serbestçe işlemesi sağlanmalı; yalnızca çok istisnai durumlarda ekonomiye müdahale edilmelidir. Bunun da anayasada net bir şekilde belirtilmesi önemli bir husustur.
- Ekonominin etkin ve adil bir şekilde işleyebilmesi için temel ilkeler anayasada olmalı, bütçeler şeffaf olmalı ve tüm kamu kesimi gelir ve giderleri tek bir kamu bütçesinde yer almalıdır.
- Vergi mevzuatı çok net ve basit olmalı, vergi tabanı genişletilmeli ve vergi kaçakçılığı asgariye indirilmelidir.
- Temel ölçüt denk bütçe hazırlanması olmalı ve denk bütçe ilkesi güvence altına alınmalıdır. Yıllık bütçede yer alan giderler toplamının gelirler toplamından fazla olmaması düzenlenmelidir. Bunun için de önce gelirler hesaplanmalı, buna göre harcamalar yapılmalıdır. Olağan durumlarda kesinlikle denk bütçe kuralı işlemeli, ancak sadece olağanüstü durumlarda, bunun da halka açık bir şekilde anlatılarak, harcamalar toplamı gelirlerin en fazla yüzde 10'unu geçebilecek şekilde olmalıdır. Harcamalar geliri geçtiği durumlarda da sonraki üç yıl içerisinde bu açık giderilerek tekrar denk bütçeye dönülmelidir. Başlangıçtaki bütçe açığının da beş yıl içinde kademeli bir şekilde düşürüleceği ve beş yıldan sonra denk bütçenin uygulamaya başlanacağı kamuoyuna açıklanmalıdır.
- Borçlanmanın da gerekçeleri Meclise ve halka açık bir şekilde anlatılmalı ve ne kadar borçlanılacağı konusunda genel bir çerçeve çizilmelidir. Anayasada kamu borç stoku her halükarda GSYİH'nın %25'ini geçmemelidir. Kamu borç stoku bu seviyenin üzerinde ise Ekonomik Anayasanın Geçici Maddesiyle bu seviyeye gelinmesi için beş yıl süre verilmelidir.
- Vergi istisna ve muafiyetleri kaldırılmalı ve en düşük vergi oranı yüzde 1 gibi çok düşük belirlenerek kesinlikle her kaynaktan bir vergi alınmalıdır. Gelir ve kurumlar vergisi birleştirilerek, "gelir vergisi" adıyla maksimum %10, servet vergisi maksimum %1 ve KDV maksimum %10 belirlenmelidir. Ekonomik Anayasanın Geçici Maddesine de mevcut vergi oranlarının beş yıl içinde kademeli bir şekilde önerilen bu vergi oranlarına düşürüleceği belirtilmelidir.
- Mali konularla ilgili yapılan değişikliklerin kesinlikle geçmişe yürümeyeceği ve ileriki yıllarda uygulanabileceği açık şekilde anayasada yer almalıdır.
- Diğer taraftan, Ekonomik Anayasada, makro stratejik politikaları belirleyerek hükümetlere ve özel sektöre yön verecek bir "Stratejik Planlama ve Düşünce Kurumu" oluşturulmalı ve Kurumun özerk ve bağımsız bir şekilde çalışması sağlanarak kamu kurumları üzerinde makro stratejik konularda yönlendirici olması sağlanmalıdır. Bunun alt basamakları olarak da özerk ve bağımsız "Para Politikası Kurumu" ve "Maliye Politikası Kurumu" oluşturulmalıdır. Bunlar da parasal ve mali konularda stratejiler belirlemeli ve uygulamaya daha aktif bir şekilde katılmalıdır.
- Anayasada rekabeti temin edecek şekilde genel bir madde olmalı, önemli sektörlerde de rekabeti sağlayabilecek bir Düzenleyici Kurumun kurulması gerektiği "Stratejik Planlama ve Düşünce Kurumu" önerisiyle Bakanlar Kuruluna gelmeli ve Mecliste kabul edilmelidir.

- Kamuda tüm harcamaları denetlemek için Sayıştay görevlendirilmeli ve yetki alanı hiçbir şekilde sınırlandırılmamalıdır.
- Merkez Bankasının özerk ve bağımsız çalışacağı Ekonomik Anayasada net bir şekilde belirtilmelidir.
- Gelir fazlası olması durumunda bu fazlalık bir havuzda biriktirilerek, bütçenin açık verdiği dönemlerde kullanılmalıdır.

Bunlar yapılırken anayasa yapmanın bir adım, onun uygulanmasının da ikinci adım olduğu; ekonomik dengesizliği oluşturan temel sorunlar çözülmedikçe Ekonomik Anayasa hazırlanmasıyla tam anlamıyla tüm sorunlara çözüm bulunamayacağı unutulmamalıdır. Wang an Shih'in bir sözü de; "iyi yönetimin iki iyi anahtarı vardır: iyi insanlar ve iyi yasa. İnsanlar ne kadar iyi olursa olsun, yasalar kötü olursa veya yasalar ne kadar iyi olursa olsun, insanlar kötü olursa iyi yönetim gerçekleşemez (Öztürk, 2004: 20). Bu nedenle, Ekonomik Anayasa hazırlandıktan sonra halk Ekonomik Anayasa konusunda yeterince bilgilendirilmelidir.

6. SONUÇ

Teoriler ve politikalar bir zaman ve mekân içerisinde geçerliliğini korumaktadır. Bu nedenle iktisadi teoriler değerlendirilirken teorinin olduğu şartlar ve mekân dikkate alınarak Türkiye için uygulanabilirliği gözden geçirilmeli ve gerekli düzeltmeler yapılarak politikalar geliştirilmeli ve kararlar verilmelidir. Ekonomik, sosyal, hukuki hususlar zincirin halkaları gibi düşünülmeli ve birbirinden bağımsız değerlendirilmemelidir. Bu nedenle Türkiye'nin kendine özgü sosyo-psikolojik, tarihi ve coğrafi özellikleri gibi faktörler, mevzuat hazırlanırken özellikle de anayasa hazırlanırken dikkate alınmalıdır. Aynı zamanda sadece kısa vadeli çözümler üzerinde durulmamalı, orta ve uzun vadede yapılması gerekenler iyi analiz edilmeli ve uygulamaya hemen başlanmalıdır. Bu kapsamda, yapısal sorunların üzerine iyi bir Ekonomik Anayasa hazırlanarak kararlılıkla gidilebileceği takdirde, orta ve uzun vadede sorunlar tamamen çözülebilecektir.

Türkiye'nin genç ve dinamik nüfusu için de Anayasayla ekonomik konularda köklü değişiklikler yapılmalıdır. Böylelikle yatırım yapan iş adamı, iş kuran esnaf sayısı artacak ve küreselleşmeyle birlikte yabancı sermaye ve yatırımcılar da düşük bir vergi oranına sahip olan, ekonomik olarak anayasada ayağı yere sağlam bir şekilde basan Türkiye'ye yönelebilecektir.

Bu nedenle her şeyden önce ekonomik anayasa hazırlanırken kurum, kurul, şahıs veya partilerin taassubuyla kesinlikle hareket edilmemeli, kamu yararı odaklı ve etkin işleyen bir yapının oluşturulması hedeflenmelidir. Ekonomik Anayasa reformu yeteri kadar müzakere edildikten ve güç odaklarının değil tüm kesimlerin katılımı sağlandıktan sonra mevzuat köklü bir şekilde baştan yazılmalı ve yeterince basit olmalıdır. Diğer taraftan, ayrıntılara takılmamalı, daha makro ve stratejik bir şekilde anayasa hazırlanmalıdır. Tüm bunlarla birlikte sadece anayasa ve mevzuatı değiştirmekle sorunların çözül(e)meyeceği, anayasa ve mevzuatı revize etmenin gerek şart olduğu ancak yeterli şart olmadığı unutulmamalıdır.

Sonuç olarak, piyasada rekabetin tam olarak sağlanması için Ekonomik Anayasada gerekli düzenlemelerin yapılması ve işletmecilerin uluslararası piyasalarda rekabet edecek şekilde yönlendirilmesi ve teşvik edilmesi çok faydalı olacaktır. Diğer taraftan, "ayağımızı yorganımıza göre uzatmalı" kuralına uymalı ancak yorganı nasıl büyütebiliriz diye de sürekli düşünülmeli, stratejiler üretilmelidir. Bunun da Ekonomik Anayasada dayanağı olan

ve bir beyin gibi çalışması düşünülen “Stratejik Planlama ve Düşünce Kurumu” ile “Maliye Politikası Kurumu” tarafından takip edilmesi çok faydalı olacaktır.

KAYNAKÇA

- 1924 Anayasası, <http://www.anayasa.gov.tr/Mevzuat/Anayasa1924/> , 14.01.2014.
- 1961 Anayasası, <http://www.anayasa.gov.tr/Mevzuat/Anayasa1961/> , 14.01.2014.
- 1982 Anayasası, <http://www.anayasa.gov.tr/Mevzuat/Anayasa1982/>, 14.01.2014.
- ACAR, M. ve BİLİR, H. (2013). “Türkiye’de Sivil Anayasa Arayışları, Anayasal İktisat ve Anayasada Bulunması Gereken İktisadi-Mali Hükümler”, KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 15(24).
- AKALIN, G. (2013). “Anayasamızın Piyasa Ekonomisi ile Uyumlaştırılması: Mali ve Ekonomik Hükümler ile Sosyal ve Ekonomik Hak ve Ödevlerin Yeniden Düzenlenmesi”, www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg11/gakalin.pdf, 18.11.2013.
- AKALIN, G. (1997). “Ekonomik Demokratikleşme: Piyasa Ekonomisine Geçiş ve Anayasal İktisat”, Liberal Düşünce.
- AKTAN, C. C. (1997). Ekonomik Anayasa, TİSK İnceleme Yayınları 19.
- AKTAN, C. C. (2000). Politik İktisat.
- AKTAN, C. C., DİLEYİCİ, D. ve SARAÇ, Ö. (2007). “Anayasal İktisat Perspektifinden Pratik Mali Anayasa (Vergi Anayasası) Teklifleri”, içinde: Kurumsal Maliye Politikası, Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar, (Ed. AKTAN, C.C., DİLEYİCİ, D. ve VURAL, İ.Y.), Seçkin Yayınları, Ankara.
- BUCHANAN, J. M. (1995). “Clarifying Confusion About the Balanced Budget Amendment”, National Tax Journal, 48, 3, September.
- BUCHANAN, J. M. (1997). “The balanced budget amendment: Clarifying the arguments”, Public Choice 90, Mar.
- BUCHANAN, J. M. (1949). “The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach”, Journal of Political Economy, 57: 497.
- ÇAĞAN, N. (1997). “Yeni Sağın Ekonomik Anayasa Yaklaşımı”, Ekonomide Durum Dergisi, Bahar/Yaz.
- DEDE, M. E. (2010). Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mesleki yeterlilik tezi, Ankara.
- GÖKBUNAR, R. (1997). “Kamu Finansmanında Demokratikleşme ve Ekonomik Anayasa Önerisi”, Sükrü POSTACIOĞLU’na Armağan, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi.
- GÖRGÜN, S. (1992). Anayasal Borçlanma Politikası ve Devletin Borçlanma Yetkisinin Sınırlandırılması, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Ekonomik Anayasa Sempozyumu, 28-29 Mayıs, Ankara.
- GÜLDOĞAN, E. (2013). “Avrupa Birliği’nde Anayasal İktisat ve Kısıtları: Devlet Yardımları Örneği”, www.promaya.com.tr/ , 23.11.2013.

- GÜNAY, A. (2007). Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- HEPAKSAZ, E. (2007). “Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Teorisi Perspektifinden Anayasal Mali Reform”, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, Cilt: 44, Sayı: 514.
- IŞIK, A., SAKAL, M. ve MERİÇ, M. (2010). “Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 15, No: 2.
- KARLUK, R. (2013). “Türkiye’de Ekonomik Anayasa ve Üç Önemli Konu”, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 2. (<http://www.anadolu.edu.tr/tr/content/cilt-13-say%C4%B12f>), 18.11.2013.
- LEVINSON, A. (1998). “Balanced Budgets and Business Cycles: Evidence From the States”, National Tax Journal, Vol: 51, No: 4.
- MARCIANO, A. (2008). “Buchanan’s contitutional political economy: Exchange vs. choice in economics and in politics”, Springer Science+Business Media.
- ODABAŞI, H. ve GÜNGÖR, K. (1999). “Anayasal Bütçelerin İrdelenmesi: İcra Anayasal Sınırlamalar Getirilebilir mi?”, Milliyet Gazetesi Ödülleri-Ekonomi Dalı Türkiye Üçüncülüğü, 1999”, www2.aku.edu.tr/~kgungor/KML.rtf, 21.01.2014.
- OFLUOĞLU, G. ve TORAMAN, C. (2002). Mali Anayasanın Temel Faktörleri Olarak Piyasa Ekonomisi ve Finansal Liberalleşmenin Türkiye Ekonomisi Açısından Değerlendirilmesi, Kamu-iş, C: 7, S: 1/2002.
- OĞUZ, F. ve KENT, B. (2001). Anayasa’da Ekonomik ve Ticari Hükümlerin Değerlendirilmesi ve Yeni Bir Anayasa İçin Öneriler, İstanbul Ticaret Odası.
- ÖZKER, A. N. ve BİNİŞ, M. (2009). “Mali Kurallar ve Bir Vergi Anayasası Yaklaşımı”, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 1, No 1.
- ÖZTÜRK, N. (2004). “Anayasal İktisat Çerçevesinde Demokrasiyi Yozlaştıran İktisadi Etmenler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 37, Sayı: 3, Eylül.
- POTERBA, J. M. (1995). “Balanced Budget Rulse and Fiscal Policy: Evidence from the States”, National Tax Journal, 48, 3, September.
- ROWLEY, C. K. (1997). “Introduction: The relevance of public choice for constitutional political economy”, Public Choice, 90.
- SAĞBAŞ, İ. ve ODABAŞI, H. (2004). “Kamu Maliyesi Bilimine Musgrave ve Buchanan’ın Katkıları”, Vergi Dünyası, Sayı: 273.
- SAKAL, M. ve KİTAPÇI, İ. (2009). “Siyasal Ahlak Dışı Davranışlara Farklı Bir Çözüm: Anayasal İktisat ve Ahlak Anlayışı”, Sosyo Ekonomi, Temmuz Aralık, 2009-2.
- SAKAL, M. ve ŞAHİN, E. A. (2009a). “Anayasal İktisat”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 1.
- SAKAL, M. ve ŞAHİN, E. A. (2009b). “Anayasal İktisatın Temel Felsefesi ve Türkiye’de Uygulanabilirlik Koşulları”, Eskişehir Osmangazi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 1, Haziran 2009.
- SAKAL, M. (2003). Anayasal Bütçe Reformunun Esasları, Gazi Kitapevi.

- SAVAŞ, V. F. (1997). Anayasal İktisat.
- SCHULTZE, C. L. (1995). "The Balanced Budget Amendment: Needed? Effective? Efficient?", *National Tax Journal*, 48, 3, September.
- TAN, T. (2001). Ekonomik Düzen ve Anayasa, Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı, Türkiye Barolar Birliği, Ankara.
- TİM. (2012). Yeni Anayasa Hakkında Görüş ve Beklentiler, Türkiye İhracatçılar Meclisi Yeni Anayasa Raporu, Nisan.
- TİSK Ekonomik Anayasa Raporu. (2011). Anayasa'nın Temel Esasları ve Mali Ekonomik Hükümlerine İlişkin Görüş ve Öneriler, Ekim.
- TİSK. (1996). Ekonomik Anayasa Paneli, 16 Aralık.
- TÜRKKAN, E. (1996). Ekonomi ve Demokrasi, Turkan Kitapevi, Ankara.
- UZUN, T. (2009). "Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Kuramı Üzerine Bir Değerlendirme", *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 23.
- VANBERG, V. J. (2005). "Market and state: the perspective of constitutional political economy", *Journal of Institutional Economics*, 1: 1.
- WEGNER, G. (2004). "Political Learning: The Neglected Precondition of Constitutional Reform", *Constitutional Political Economy*, 15.