

Anayasal İktisat

Mustafa Sakal*
Elif Ayşe Şahin**

Özet

Anayasal İktisat Teorisi altında, devletin varlığı yanında, sahip olduğu bütün yetkileri vatandaşların özgür iradelerinden kaynaklanan bir uzlaşma sonucu elde ettiği varsayımı esastır. Bunun doğal bir sonucu olarak, devlete verilmiş bütün yetkiler, bu arada ekonomik yetkiler de, vatandaşlar tarafından her zaman ve her ölçüde sınırlandırılabilir. Böyle bir ön kabulden sonra “siyasal iktidar ne tür ve hangi araçlarla sınırlamalara tabi tutulmalıdır?” gibi sorular akla gelmektedir. Bu çalışmada da Anayasal İktisat Teorisinin dayanakları ve önerileri ile siyasi iktidarın ekonomik gücünün sınırlandırılmasına ilişkin ülke uygulamaları değerlendirilmelerine ve ülkemizdeki tartışmalara yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Anayasal İktisat, ekonomik anayasa, mali kurallar, ülke örnekleri

* Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi,
mustafa.sakal@deu.edu.tr

** Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Maliye Anabilim Dalı,
elifasahin@gmail.com

Constitutional Economics

Abstract

Under the name of Constitutional Economics is presumed that government acquire its presence and authority from the social agreement. As a result of this social agreement, authorities that assigned to government by citizens, by the way economic authorities, can be restricted always and whole dimensions by the citizens. After the acception like this assumption, like questions “what kind of restrictions and which measures can be constrained the government?” can be occurred. In this study we give place to basics of Constitutional Economics Theory and It’s propositions to constraint the governments’ economic power by using country examples and the discussion about the theory in our country.

Key Words: *Constitutional Economics, economic constitution, fiscal rules, country examples*

Giriş

19. yüzyılın başlarında; liberal yaklaşımın savunduğu gibi sanayileşme sürecinde pazarın kendi haline bırakılması ve özgürce çalışmasının sonuçta toplumsal refahı arttırmadığı tersine toplumda gelir dağılımında büyük eşitsizliklere ve sosyal gerginliklere yol açtığı görülmüştür. Sanayileşme sürecinde liberalizmin bekçi devleti ve bunun arkasındaki sözleşme kuramları da geçerliliğini yavaş yavaş kaybetmiş, buna ek olarak demokrasinin giderek güçlenmesi ile liberal düşüncede devletin varlık nedeni negatif hak ve özgürlüklerin korunması iken, söz konusu toplumsal eşitsizlikler devletin varlık nedenine pozitif hak ve özgürlükleri de eklemiş ve bu süreç refah devletinin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Özkıvrak ve Dileyici, 2001: 1267, 1268).

İşsizlik, gelir dağılımında adaletsizlik, çevre kirliliği ve kentsel bozulmalar gibi sorunlar piyasa ekonomisinin sosyal refahı kendiliğinden sağlayacağı yargısının zedelenmesine neden olmuş, piyasa mekanizmasının ne anlamda ve ne koşullarda ekonomik etkinliği sağlayabileceği sorusunu gündeme getirmiştir.

Neo- klasik ekonomistler refah ekonomisi çerçevesinde bu sorunun çözümünü araştırmışlardır. Bu bağlamda temelleri A.C. Pigou tarafından atılan eski refah ekolünde, gelirin yeniden dağılımı sorunu kaynak dağılımında etkinlik sorunu ile birlikte ele alınıp incelenirken; İtalyan V. Pareto tarafından temelleri atılan yeni refah ekolünde gelirin yeniden dağılımı sorunu ikinci plana atılarak kaynak dağılımında etkinlik sorunu ön plana çıkarılmıştır (Çelebi, 2000: 40,41).

Ancak ne var ki Pareto optimalitesine göre değerlendirilen ve ortaya koyulan “piyasa başarısızlıklarına” karşın 1970’ li yıllara geldiğinde ortaya çıkan iktisadi sorunlardan birisi iktisadi büyümenin giderek yavaşlaması ve yaşanan produktivite krizi iken diğeri de 1929 Büyük Dünya Depresyonu sonrasında benimsenen Müdahaleci Devlet anlayışı sonucu kamu sektörünün büyümesi ile kamu ekonomisinin etkinliği tartışmalar yeniden ortaya çıkmıştır. Özellikle II. Dünya Savaşından 1980 yılı başlarına kadar geçen dönemde, pek çok ülkede kamu ekonomisinin fonksiyonları dolayısıyla kamu harcamaları önemli ölçüde arttırılmıştır (Aktan, 1994: 65- 67). Konu başlangıçta devlet gelir ve giderleri ile ilgili sanılmış ve bu nedenle de maliye biliminin konularından biri olarak ele alınmış ve öncü nitelikli çalışmalarda kamu harcamalarının artış sebepleri makro modellerle açıklanmaya çalışılmıştır. Söz konusu modeller pek çok iktisatçı tarafından kabul edilmekle birlikte devlet gelir ve giderlerinin hızla büyümesinin görünen sebepleri altında, mikro bazda çok önemli ekonomik, siyasi ve etik problemler olduğu özellikle 1986 yılı Nobel Ekonomi ödülü sahibi James M. Buchanan’ ın kurucusu olduğu Kamu Tercihi Teorisi ile politik sürecin analize tabi tutulması yoluyla ele alınmıştır.

1970’lerde kamu tercihi teorisinin farklı bir çalışma alanı olarak ortaya çıkan Anayasal İktisat veya Anayasal Politik İktisat 1990’larda bağımsız bir araştırma programı olarak gelişmiştir. Bununla birlikte araştırma konusu yeni bir konu değildir. Genel kabul görüşe göre, anayasal iktisat klasik iktisat yaklaşımın yeniden canlandırılmasında önemli bir bileşendir. Adam Smith’in teorik yaklaşımı ve reformcu tutumuyla çerçeveselendirilen temel fikirleri benimser.

Bu açıdan Buchanan'ın anayasal iktisat yaklaşımının Smith'in akademik zenginliği ile ekonomik, sosyal, felsefi, siyasi ve yasal yaklaşımları birleştiren, kendisinin "yasama bilimi" şeklinde adlandırdığı (the science of legislation) çalışmalarının modern bir yorumu olduğu kabul edilir (van den Hauwe, 2005: 223).

Bu çerçevede çalışmada öncelikle anayasal iktisat teorisinin ortaya çıkış nedenleri ile felsefik ve teorik temellerine yer verilmesinin ardından, teorisinin ortaya koyduğu öneriler çerçevesinde ülke uygulamaları ele alınmış ve son olarak Türkiye'de uygulanabilirliği üzerine gerçekleştirilen tartışmalara yer verilmiştir.

Anayasal İktisat: Felsefik Ve Teorik Temelleri

Anayasal İktisat'ın temel konusunu insanın ekonomik davranışlarını sınırlayan sınırlamalar oluşturur. Bu tür sınırlamaların çok çeşitli kaynaklardan doğabileceğini, Anayasal İktisat'ın ilke itibarıyla, devletten kaynaklanan sınırlamalarla ilgilendiği ifade edilmektedir. Bu şekilde tanımlanan Anayasal İktisat'a "Makro Anayasal İktisat" adını verilmektedir.

Makro Anayasal İktisat yanında, bir de "mikro" veya Buchanan'ın kullandığı deyimle "bireysel" (Individual) Anayasal İktisat'tan söz etmek mümkündür. Son yıllarda, fertlerin tercih sorununu incelemeye yönelik bir kısım bilim adamı, bazı durumlarda fertlerin kendi tercih imkanlarını belirleyen sınırları da kendiliğinden seçtiğini ortaya koymuştur. Buchanan, bu tür teorilerin "Bireysel Anayasal İktisat" adı altında Anayasal İktisat Teorisi içine alınmasının uygun olacağını kabul etmekle birlikte, önemli olanın makro nitelikli Anayasal İktisat olduğu görüşündedir (Savaş, 1997: 50-51).

Bununla birlikte çalışmada da makro bazda ele aldığımız Anayasal iktisat teorisini sadece anayasaların ekonomik analizi (ya da sınırların ekonomik analizi) şeklinde tanımlamak eksik bir tanımlama olmaktadır. Esasen anayasal iktisat toplumsal analizlerin özel bir alt dalıdır (Hauwe, 2005: 223, 224). Şöyle ki Anayasal politik iktisadın en önemli özelliği demokrasiyi iki aşamalı bir süreç olarak ele almasıdır.

Buna göre demokrasinin ilk aşamasında politik oyunun kuralları belirlenir; ikinci aşamasında belirlenen bu kurallara göre oyun oynanır. (Mueller, 2005: 57). Buna göre anayasal iktisat, kural ve kurumların çalışma özelliklerini (nasıl çalıştığını) ve oluşturulma/seçilme şekillerini sorgulayan bir araştırma programıdır. Dolayısıyla normatif ve pozitif anlamları bulunmaktadır (Rowley, 1997: 1).

Bilindiği gibi, Anayasa bir topluluğun/ülkenin siyasi (politik) kurumlarını tanımlayan kurallar bütünü olarak düşünülebilir. Bu tanımlamaya göre tüm toplulukların demokratik olsunlar veya olmasınlar bir anayasaları bulunmaktadır. Oybirligi ilkesine dayansın dayanmasın, yazılı olsun olmasın, süreklilik/etkinlik gösterebilir göstermesin, söz konusu topluluğun belirli koşullarına bağlı bulunmaktadır. Bununla birlikte yazılı anayasaların yazılı olmayan anayasalardan daha etkin olduğu söylenemeyeceği gibi, bütün anayasaların toplumu temsil etmekle birlikte tasarımcılarının beklentilerini karşılamak amacıyla kurgulandıkları da söylenemez.

Bu gibi durumlar göz önüne alındığında, anayasal iktisat teorisinin pozitif ve normatif çalışmalarını kapsamı önem teşkil etmektedir. Çünkü, politik piyasa yazılı olsun veya olmasın anayasaların gölgesi altında faaliyet göstermekte, derecesi farklılık göstermekle birlikte kaçınılmaz olarak, anayasalardan etkilenmektedir (Rowley, 1997: 2). Zira farklı kurallar farklı uygulama sonuçlarını beraberinde getirecektir. Bu durumu Buchanan; “*Çalar saatini ayarlayan (bir kural) bir kişi, çalar saatini ayarlamayan (bir başka kural) bir başka kişiden farklı bir saatte uyanacaktır*” şeklinde verdiği bir örnekle açıklamaktadır. (Buchanan, 1997: 123).

Anayasal iktisat teorisinin temel ilgi alanının açıklanmasında Anayasal Politik İktisat (Constitutional Political Economy) dergisinin logosu da önemli bir araç olabilmektedir. Dergi logosu Yunan mitolojisinden Ulysses¹'in hayatta kaldığı macerasını konu almaktadır.

¹ Yunan mitolojisindeki İtaka kralı Odysseia'nın batı dillerindeki adıdır. Çok zeki bir adam olduğu varsayılır. 10 yıl süren Truva savaşları sonrası

Mitolojiye göre Ulysses çıktığı bir deniz yolculuğunda deniz perilerinin büyüleyici şarkısını dinlemek istemektedir. Temelde yolculuğu esnasında deniz perilerinin şarkısını dinlemesini engelleyen bir durum bulunmamaktadır. Ancak ne var ki, şarkının büyüleyici etkisiyle, Ulysses gemisini sesin geldiği kayalıklara doğru sürmeye başlamıştır ve perilerin şarkısını dinlemeye devam ettiği sürece gemi batacak ve gezisini tamamlayamayacak; dolayısıyla zaaflarına yenik düşerek gelecek yaşantısını alt üst etmiş olacaktır (van den Hauwe,2005: 224, 225). Bu duruma çare olarak kendisi için alternatif gelecek olasılıklarını düşünür ve en iyi olasılığın gerçekleşmesi için (yolculuğunu tamamlayabilmek için) gemi direği ve halattan faydalanır. Ulysses bu sayede gelecek seçimlerini engelleyen özel bir anayasa oluşturabilmiştir.

Söz konusu özel anayasa teorisi (mikro anayasal iktisat teorisi) daha önce de belirttiğimiz gibi anayasal iktisat teorisinin önemli bir parçasını oluşturmakla birlikte, anayasal iktisatın asıl ve en temel konusu toplum bireyleri arasında müştereken kabul edilebilir bir anayasa oluşturulmasıdır. Bu sebeple dergi logosunda Ulysses toplumu simgelemekte; kendisini sınırlandırmak için kullandığı gemi direği ve halat ise toplumun mutabakata vardığı kuralları sembolize etmektedir (Kliemt ve Brennan, 1990: 125). Bu sebeple anayasal iktisata sözleşmecî anayasal iktisat da denildiği bilinmektedir. Bu tanımlamanın altında anayasal iktisatın sosyal sözleşme yaklaşımını kabul etmesi olduğu ifade edilebilir. Takip eden kısımda bu konu ele alınmıştır.

Anayasal İktisatın Felsefik Temelleri: Sosyal Sözleşme Teorisi

Anayasal İktisat adı verilen disiplin altında, devletin varlığı yanında, devletin sahip olduğu bütün yetkileri, vatandaşların özgür iradelerinden kaynaklanan bir uzlaşma sonucu elde ettiği varsayımı esastır. Bir başka deyişle, devletin varlığı “toplumsal/sosyal sözleşme” den kaynaklanmaktadır.

eve dönüş macerası mitolojide insanlığın öyküsü olarak bilinir; çünkü insanlara özgü zaaf lar çerçevesinde gelişen olaylar anlatılır.

Toplumsal sözleşme yaklaşımına göre, devletin varlığı vatandaşlar arası bir uzlaşma ile belirlenmiş sun'i bir yapı olarak kabul edilir. Bunun doğal bir sonucu olarak, devlete verilmiş bütün yetkiler bu arada vergileme yetkisi de, vatandaşlar tarafından her zaman ve her ölçüde sınırlanabilir. Böyle bir ön kabulden sonra siyasal iktidar vergileme ve harcama gücünü kullanırken ne gibi sınırlamalara tabi tutulmalıdır? Anayasanın yürürlükte olduğu süre içinde ne tür ekonomik koşullar içinde olacağını önceden kestirmesi mümkün olmayan fert, hem vergi mükellefi ve hem de devlet harcamalarından yararlanacak bir kişi olarak anayasaya ne gibi vergileme ve harcama kuralları koymalıdır? gibi sorular akla gelmektedir(Sakal, 2003: 57).

Bu bakımdan Buchanan'ın sosyal sözleşmeyi kabul etmekle Hobbes ve diğerlerinin kullanım alanını genişlettiği kabul edilmektedir. Bu görüşe göre Sosyal sözleşme, malın/ mülkiyetin üretimi, çalınması ve korunmasının marjinal maliyet ve faydalarının eşit olduğu "anarşi eşitliği"nde ortaya çıkar. Bireyler mülkiyetlerini/ mallarını korumak için harcadıkları kaynak maliyetinin azaltılması için sözleşme gereği duyarlar. Bireylerin kendilerini mahkum açmazında bulmasıyla gönüllü rıza ile toplumsal sözleşme gerçekleştirilerek "koruyucu devlet" oluşturulmuştur. Ayrıca, bireyler, özel üretimin karlı bulunmadığı alanlarda kolektif malların üretimini sağlaması için de koruyucu devleti oluşturma gereği duymuşlardır. Buchanan'a göre sosyal sözleşme deneysel bir araçtır. Buna göre, Buchanan, sosyal sözleşmenin sadece var olan kurumları açıklamada bir araç olarak değil, fakat aynı zamanda değerlendirme yapmaya yarayacak bazı kriterlerin ortaya çıkartılmasında önemli bir araç olarak kullanılması gerektiğine inanır (Voight, 1997: 27).

Buchanan, insanların neden kavramsal olarak sosyal sözleşme kuran bir devleti kabul ettiğini göstermeye çalışmaktadır (Aktan ve Bahçe, 2007: 166- 167).

Bu toplumsal mutabakat mahkum açmazı² oyunuyla aşağıdaki matriste gösterilebilir:

Mutabakat/ Çatışma		B	
		M	Ç
A	M	3,3 (i)	1,4(ii)
	Ç	4,1 (iii)	2,2 (iv)

Şekil- 1: Toplumsal Mutabakat ve Mahkum Açmazı

Kaynak: (van den Hauwe, 1999: 614)'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Anayasal İktisat açısından toplumsal mutabakatın sağlandığı (i) durumunda “anayasa” karşılıklı kazanımların güvence altına alınabilmesi için gerekli olmakta ve toplum bireyelerine (iv) durumunun ifade ettiği Nash dengesinden daha iyi bir sonuç sunmalıdır (van den Hauwe, 2005: 614).

Bununla birlikte toplumsal mutabakatın sağlanmasından sonra söz konusu mutabakatın başarılı bir şekilde devam ettirilmesi bireyelerin karşı karşıya bulunduğu sınırlamaların gücüne ve anayasal kuralların ayırıcı düzenlemeler içermemesi ile yargı gücünün bağımsızlığına bağlı bulunmaktadır.

² Bireysel davranmakla iş yapmak arasındaki muhtemel çelişkiyi ortaya koyan oyunun ismi mahkumlar açmazıdır. Oyunun ismi, bu oyuna yol açan orijinal senaryonun iki mahkumun hayali hikayesine dayanmaktadır. Ruhsatsız silahlarıyla yakalanan iki kişinin bir bankayı soymak üzere olduklarından şüphelenilmektedir. Ne var ki buna dair kanıt yoktur. Dolayısıyla şüphelileri bankayı soyacaklarını itiraf ettirecek bir yöntemle sorgulamak gerekmektedir. Buna göre, şüpheliler ayrı ayrı sorgulanır ve kendilerine şu bilgi verilir: Her ikisinin de bankayı soyacaklarını inkar etmeleri durumunda, ruhsatsız silah taşımaktan birer yıl hapis yatacaklardır. İkisi de suçlarını itiraf ederse, hapis cezaları beşer yıl olacaktır. Diğer yandan, biri itiraf ederse, hapis cezaları beşer yıl olacaktır. Ancak, biri itiraf eder, diğeri inkar ederse; itiraf eden serbest bırakılacak, inkar eden on yıl hüküm giyecektir. (Bkz. Aktan ve Bahçe, 1997)

Buna göre anayasal kuralların getirdiği sınırlamalar genellik ilkesine riayet ederek rant kollama eğilimini ortadan kaldırmaya yardımcı olacak ve toplumsal uyumu rasyonelleştirecek nitelikte bulunmalıdır (van den Hauwe, 1999: 614- 618). Öte yandan anayasal iktisat perspektifine göre özellikle yargısal değerlendirmeler/gözetim anayasanın başarılı bir şekilde uygulanmasında önemli bir araç sunar. Önemli ölçüde ihlalleri sınırlar ve koordinasyon problemlerini önler. Ayrıca bu gibi ihlallerin ortaya çıkartılması toplumda öğretici bir rol da oynar (Sutter, 1997: 147,148). Bu bakımdan anayasal iktisat anayasa sonrası mutabakatın devam ettirilmesinde önemli bir koşul olarak özellikle yargı gücünün bağımsızlığının önemine vurgu yapar.

Anayasal İktisatın Teorik Temelleri: Kamu Tercih Teorisi

Anayasal İktisat Teorisinin teorik alt yapısını Kamu Tercih Teorisi oluşturur. Kamu Tercih Teorisinin gelişimi İkinci Dünya Savaşı'nı takip eden 1940'lı ve 1950'li yıllara rastlarken, Anayasal İktisatın bir disiplin olarak doğuşu ve önem kazanması 1970'li yılların sonlarına rastlamaktadır (Aktan, 1997: 37). Kamu tercihi teorisi kısaca "iktisat biliminin siyaset bilimine uyarlanması" şeklinde ifade edilmektedir. Bu tanıma göre iktisat biliminin geleneksel piyasa karar alma süreci üzerindeki geleneksel metodolojisi piyasa dışı karar alma süreçlerine doğru genişletilmiştir. Anayasal iktisat teorisi kamu tercihi teorisinden beslenmekle birlikte sınırları daha küçüktür. Buna göre kamu tercihi teorisyenleri toplumsal seçimlerin sonuçları ile ilgilenirken, anayasal iktisatçılar öncelikle belirli anayasal kuralların oluşturulma süreçlerinin analizi ile ilgilenirler. Brennan ve Buchanan öncü nitelikli kamu tercihi modellerinin siyasilerin faaliyetlerinin belirlenmesinde ortanca seçmen teorisine fazlaca vurgu yaptığını; ancak bu modellerin politik piyasanın arz yanını dikkate almadığını belirtmektedirler. Siyasilerin iradi gücünün sadece ortanca seçmen teorisine (proses seviyesinde- prosedürel sınırlamalar) yeteri kadar sınırlandırılmayacağını önemli olan anayasal kurallar düzeyinde yapılan sınırlamalar olduğuna dikkat çekmektedirler (Voight, 1997: 15).

Anayasal politik iktisatın 1962 yılında “Oybirliğinin Hesabı” (The Calculus of Consent) isimli kitabın yayınlanmasıyla ortaya çıktığı söylenebilir. Buchanan (ve Tullock’un) bu ilk gayretlerinin temel amacı toplumsal karar almada kullanılacak belirli kuralların anayasal düzeydeki tartışmalardan elde edileceğini açıklamaktı. Buchanan- Tullock’a göre anayasal kurallar ekono-politik yaşamın “oyun kuralları” idi ve iyi bir oyun için, oyuncuların nitelikleri değil oyunun kuralları önemliydi. Anayasal kurallar belirlenirken, bu kuralları belirleyenler, gelecekte kendi durumlarının ne olacağını ve bu kuralların kendilerini nasıl etkileyeceğini bilemezler. Bu nedenle, düşünölebilen en doğru kuralı koymaya özen gösterirler. Toplumsal tercihlerin belirleme yöntemlerini önemli kılan bir başka neden, devletin ekonomiye bütçe politikası ile müdahale edebileceğini savunan Keynesyen teoriden kaynaklanmıştır. Keynesyen teoride bütçe tek taraflı kullanılmış, bir başka deyişle kamu harcamaları hızla artarken, vergiler arttırılmamıştır. Onlara göre bu durum Amerikan Mali Anayasasının önemli bir unsuru olan denk bütçe ilkesini zedelemiştir. Denk bütçe ilkesinin göz ardı edilmesi, bütçe açıklarının ortaya çıkmasına, bu ise hükümetlerin iç ve dış borçlarının artmasına ve para basma yetkisinin sınırsız biçimde kullanılmasına neden olmuştur (Savaş,2000:1014). J.M. Buchanan Amerikan mali politikalarında gözlemlediği bu sorunu şu şekilde açıklamaktadır (Buchanan, 1997: 119, 120):

“Amerikan ulusal siyasi tarihi denk bütçe kuralı üzerine kuruluydu. Ancak bu kural anayasal herhangi bir dokümanda bulunmaktan ziyade hükümetin mali olaylarda nasıl davranması gerektiğine yönelik yerleşik ve genel kabul görmüş bir tutuma dayanıyordu. II. Dünya Savaşına kadar politikacıların beklenen vergi geliri artışlarından daha fazla harcama yapması “ahlaksızlık- hatta günah” olarak nitelendirilirdi. Temel harcama kalemlerinin borçlanma ile finanse edilmesi ise kabul edilebilir politik davranışın tamamen ötesinde bir durumdu. Dolayısıyla, söz konusu dönemde temel ahlaki sınırlamaların varlığından dolayı, anayasal düzeyde tanımlanmış açık mali kurallara ihtiyaç duyulmamaktaydı.

Ancak ne var ki bu temel prensipler 1930’larda ve 1940’larda geliştirilen Keynesyen makroekonomik teori ile altüst oldu. Kamu bütçesi “iyiliksever devletin” tam istihdam ve ekonomik büyümeyi sağlamak üzere ekonomiye “ince ayar” yapabilmesi için bir enstrüman olarak görüldü. Kabul edilen bu görüşe göre vergi ve harcamaların belirlenmesine yönelik iradi politikaların sınırlandırılması makroekonomik gelişimde verimliliği azaltacak bir faktör olarak değerlendirildi.

Keynesyen önerilerin aldatmacasıyla kamu borçlanması ve açıkları hakkındaki ahlaki sorumluluk toplumsal hafızadan çıkartılmış, kamu borçlanmasının nesiller arası etkisi inkar edilerek, borçlanma ile finansmanın gelecek dönem vergi mükelleflerini olumsuz etkilemeyeceği savunulmuş, ve bu sayede ahlaki değerlerle çerçevelenen mali sorumluluk anlayışı ortadan kaldırılarak, söz konusu sınırlamaların yerini alacak herhangi bir düzenleme yapılmamıştır”. Bu sebeple Buchanan’ın öncülük ettiği Anayasal İktisat Teorisine göre iradi politikaların yol açtığı bu ahlaki ve ekonomik çöküntünün önlenmesi için anayasal düzeyde politik hayata yönelik düzenlemelerin yanı sıra ekonomik sınırlamaların getirilmesi önerilmektedir.

Söz konusu bu gerekliliği daha da ileri seviyeye taşıyarak, Buchanan, kamu tercihinin ahlaki değerler açısından da savunulabilir kılmak adına anayasal perspektife ihtiyaç duyulduğunu ifade etmektedir. Bu sebeple Buchanan’a göre dikkatlerin mevcut kurallar altında yapılan kurumsal analizlerden alternatif kuralların oluşturulmasına çekilmesi gerekmektedir (Buchanan, 1988: 187). Bu anlayışa göre politikacılar açısından ahlaki bir değeri yıkmak önemli bir sorundur; ancak anayasal kuralın çerçevelediği bir ahlaki değeri yıkmak bundan daha da önemli bir sorundur (Buchanan, 1997: 136, 137). Dolayısıyla anayasal sınırlamaların etkisi toplumsal ve ekonomik sorunların aşılmasında daha önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasal iktisat teorisinin önerdiği söz konusu sınırlamalara geçmeden önce teorisinin temel varsayımlarının ve analiz metodunun incelenmesinde fayda bulunmaktadır. Takip eden kısımda bu konuya yer verilmiştir.

Anayasal İktisat Teorisinin Temel Varsayımları Ve Analiz Metodu

Anayasal İktisat Teorisinin Temel Varsayımları

Kamu Tercihi Teorisi ile yukarıda açıklanan söz konusu yakın ilişkisinden olayı Anayasal İktisat Teorisi de Kamu Tercihi Teorisinde benimsenmiş bulunan temel varsayımları benimseyerek analizlerini sürdürmektedir. Metodolojik bireycilik, rasyonellik ve homo economicus ile politik mübadele şeklinde sıralanan bu temel varsayımların aşağıda kısa açıklamasına yer verilmiştir (Aktan, 1997:5,6):

Metodolojik Bireycilik: Toplumda bütün ekonomik ve sosyal kararlar birey tercihlerine göre belirlenir. Kamu kurumları, kamu teşebbüsleri, kısaca devleti oluşturan organların kararları temelde birey tercihlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu tercihi teorisi, politikanın ekonomik analizini yaparken bu ilkedен hareketle kamu ekonomisinde alınan kararların özel ekonomide olduğu gibi tamamen birey tercihlerine dayalı olarak gerçekleştiğini varsayar.

Rasyonellik ve Homo Economicus: Kamu tercihi teorisine göre; bireyler rasyonel ve tutarlı tercihlere sahiptirler. Birey, kamu ekonomisinde karar alma sürecinde, özel ekonomideki davranış ve motivasyonun bir benzerini rasyonel seçimler yaparak gösterir. Kısaca, özel ekonomide olduğu gibi kamu ekonomisinde de “homo economicus” yani “özel çıkar maksimizasyonu” ilkesi geçerlidir. Bu açıdan, kamu tercihi teorisi, kamu ekonomisinde temel amacın “kamu çıkarı” veya “toplumsal çıkarı” maksimize etmek olduğu düşüncesi reddeder.

Politik Mübadele (Catalaxy): Kamu tercihi teorisinde, siyasal karar alma mekanizmasının esasen politik süreçte rol alan kimseler arasındaki bir “politik mübadele” olduğu görüşü hakimdir. Piyasa ekonomisinde karar alma sürecinde alıcılar ve satıcılar arasındaki piyasa mübadelesine benzer bir şekilde kamu ekonomisinde toplumsal istek oluşumunda bir politik mübadele söz konusudur. Buna göre politikada bireyler, kolektif ihtiyaçlarını tatmine yarayacak mal ve hizmetler ile bunların maliyetlerine yapacakları katkı payları arasında bir mübadelede bulunurlar.

Anayasal İktisat Teorisinin Analiz Metodunun Tartışılması

Çelebi (1993) kamu ekonomisinde tercih ve kararların analizinde ekonomi biliminin temelde üç tane temel metod sorunu bulunduğunu ifade eder. Bunlardan birincisi analiz alanının geniş veya dar tutulması ile ilgili bulunmakta; ikincisi, kamusal fayda yaklaşımı ya da özel fayda yaklaşımının benimsenmesi ile ilgili bulunmakta iken; üçüncüsü, analizlerin pozitif ve normatif ayrımı ile ilgili olmaktadır.

Anayasal İktisat Teorisinde Analiz Kapsamı: İktisat ve Politika

Genel kabul görüşüne göre kamu ekonomisi analizlerinin aşırı soyutlamadan uzak disiplinlerarası bir çaba ile yapılması gerekir. Kamu kesimine tahsis edilen kaynakların hacim ve bileşimi hakkındaki tercihler inceleme konusu olduğuna göre, analizin niçin disiplinlerarası olması gerektiğini açıklamakta tercih kavramının anlamını bilmek yararlı olabilir. Tercih kavramı üzerine düşünüldüğünde iki anlamı birlikte görülür. Birinci anlamı, alternatifler arasında bir seçim yapmaktır. İkinci anlamı ise, bu seçimin bir süreç içinde yapılmasıdır. O halde, kamu ekonomisinin konusu oluşturan tercih ve kararları anlamak için, kamusal alternatifler arasındaki seçimin yanı sıra, yapıldığı süreci de incelemek olayın her yönüyle kavranmasına olanak verir (Çelebi, 1993: 218).

20. yüzyılın ortalarına kadar ekonomi bilimi, piyasa mübadelesi, ekonomik insan ve rasyonellik gibi varsayımlara dayalı olarak piyasa sürecini analiz etmiştir. Politika bilimi ise politik kurumların işleyişini, bu kurumlar arasındaki ilişkileri inceleme konusu yapmıştır. 1950'li yılların başından itibaren hem ekonomi ve hem de politika bilimine farklı bir bakış açısı getiren ve her iki bilim dalınının sentezini oluşturan "Kamu Tercih İktisadı" adı altında yeni bir araştırma dalının temelleri atılmıştır (Aktan ve Dileyici, 2007: 9).

Bilindiği gibi iktisatçılar bireyleri değerlendiren, seçen ve faaliyette bulunan birimler olarak ele almakla işe başlarlar. Sonuçların ortaya çıktığı farklı kurumsal yapıların olası farklılıklarını göz önünde almadan sadece birey tercihleri ile ilgilenirler.

Piyasada üretilen mal ve hizmetleri alıcı veya satıcı olan bireylerin kendi tercihlerine göre karar verdikleri kabul edilir, ancak, iktisatçılar bu tercihlerin içeriğini derinlemesine incelemeyiz. Bireylerin bizzat kendisi analizlerin temel kaynağıdır ve iktisatçıların görevi bu tercihlerin nasıl karmaşık sonuçlara yol açtığını açıklanmasına ve anlaşılmasına hizmet etmektir. Bu sebeple, anayasal iktisat perspektifinden, fayda maksimizasyonu (homo economicus) motifini sadece bireyleri anlamak ve açıklamak ile sınırlandırılması durumunda bireysel tercihlerin farklı kurumsal yapılardaki etkileşimini analiz etmek de bir zorluk bulunmayacaktır (Buchanan, 1987:1433).

Anayasal İktisat önceki analizlerin mevcut kurallar dahilinde yapılan seçimlerin aksine insan davranışlarını sınırlandıran kuralların seçimleri ile ilgilendikleri henüz yeni nitelendirilebilecek bir disiplindir. Bu açıdan bakıldığında geleneksel analizlerde mevcut kurallar dahilinde gerçekleştirilen seçimler üzerine odaklanılması sebebiyle kurumsal yapının veri kabul edilmesinden dolayı anayasal iktisat farklılık gösterir (Voight, 1997:11). Bu sebeple de, anayasal iktisat tanımlanmış kurallar dahilinde faaliyette bulunan politik aktörlere politika önerileri getirmez, ancak, anayasal değişim tartışmalarında kılavuzluk yapar (van den Hauwe,2005:224).

Anayasal İktisat Teorisinde Fayda Yaklaşımı: Özel Fayda

Kamusal fayda yaklaşımına göre yapılan kamu ekonomisi analizinde birey, siyasal organizasyon setine boyun eğen bir özne konumundadır. Analizin öznesi, kamusal faydaya hizmet ettiği varsayılan organizasyonlar veya gruplardır. Böylece kamusal fayda yaklaşımında organizasyonları ve grupları birey yerine koyarak inceleme eğilimi vardır. Kamusal organizasyonun kendisini oluşturan bireylerden bağımsız olarak yer aldığı düşünülmektedir. Özel fayda yaklaşımı ise özel kesimin olduğu kadar kamu kesiminin de faaliyetlerini açıklamakta da uygun olduğu görüşünü savunur. Özel fayda yaklaşımı sözleşmecî devlet anlayışının bir parçasıdır (Çelebi, 1993: 218, 219).

Buchanan'a göre kişisel çıkarın olamadığı bir yerde başkaca hiçbir çıkar söz konusu değildir. Wicksell de bu durumu şu şekilde ifade etmektedir: "Bir topluluktaki her bir bireyin bireysel faydası sıfır ise, topluluğun toplam faydası sıfırdan farklı olamaz" (Buchanan, 1987: 1433, 1434).

Bu açıdan bakıldığında, Anayasal İktisat Teorisine göre elma ve portakallar arasında seçim yapan bireylerle "A" ve "B" adayı arasında tercih yapan birey arasında bir fark yoktur (Buchanan, 1987: 1433). Tullock, özel kesim ve kamu kesimi faaliyetlerinde birey davranışında görülen bu benzerliğin, bütün insan faaliyetlerinin iki kategoriye ayrılmasından kaynaklandığını ileri sürer. Bu iki kategori, amaçlara ve araçlara yönelik faaliyetlerdir. Buna göre birey davranışının amaçsal yönü, özel fayda maksimizasyonudur. İnsan varlığı çok geniş bir alanda öncelikle kendi dar bencil çıkarları ile ilgilenir. Bu nedenle de çıkarını korumaya çalışan bir varlık olarak (homo economicus) tanımlanır. Araçsal yönünü ise "rasyonel davranış" oluşturur. Rasyonel davranış, bireyin faydasını maksimize etme amacını gerçekleştirmek için yaptığı araçsal faaliyetlerdir (Çelebi, 1993: 220).

Anayasal İktisat perspektifinde "homo economicus" ilkesinin benimsenirken, klasik liberalizmle aynı amaçla hareket edilmektedir; bu amaç bireysel çıkar maksimizasyonu peşinde koşan kişilerin eylemlerinin kolektif çıkarın da maksimizasyonunu sağlayacak biçimde dönüştürülmesini sağlayacak kurumsal yapıların bulunmasıdır.

Liberal düşünce geleneğine göre iktisadi alanlarda bu dönüşümü mümkün kılacak kurum piyasa, kurallarda piyasa kurallarıdır. Böylece insanın ahlaki açıdan en bencil davranış biçimini izlediği durumda bile, piyasa kuralları(görünmez el), bu faaliyetleri, toplum çıkarını da maksimize edecek şekilde dönüştürebilecektir. Anayasal İktisat (ve Kamu Tercihi) kuramcıları da konuyu bu açıdan ele almakta, kişisel çıkar güdüsüyle hareket eden kamu tercihi rolleri arasındaki ilişkilerin kamusal çıkarı da arttırmasını sağlayabilecek kurumsal yapıları belirlemeye çalışmaktadır (Güvel, 1998: 112).

Anayasal İktisat Teorisinde Pozitif ve Normatif Ayrım

Pozitif bilim gerçek hayatta “ne” olduğunu araştırmaya yönelirken, normatif bilim “ne olması gerektiği”ni araştırmaya yönelmektedir (Buchanan, 1959: 137).

Bilindiği gibi, ekonomi teorisi önemli ölçüde faydacılar tarafından geliştirilmiş bir teoridir. Faydanın ölçülebilir ve bireyler arası karşılaştırılabilir olduğunu da kapsamına alarak ve fayda maksimizasyonun etik olarak arzu edilen bir kamusal hedef olduğunu kabul ederek, neo- klasik iktisatçılar, sosyal reformla öznel bilimi kaynaştırmışlardır. Ancak bu durum pozitivist devrimin önünün kesilmesine yol açmış ve pozitivist iktisatçıların politika oluşumundaki rolü dolaylı hale getirilmiştir (Buchanan, 1959: 124). Uzun yıllar süren bir uyuklama döneminden sonra normatif önerilerin pozitif analizlerle birleştirilmesi Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Teorisi sayesinde gerçekleştirilmiştir.

Anayasal İktisat Teorisine Wicksell’in Katkıları

Buchanan’ın spesifik bir içerik kazandırdığı anayasa yaklaşımının öncüsü İsveçli ekonomist Knut Wicksell ve eseri (1986) *Finanztheretische Untersuchungen*’dir. Buchanan’ın anayasal iktisatına temel yapı taşı oluşturulan kolektif seçimlerde Pareto etkinliğin sağlanmasında yeterli ve gerekli olan oybirliğine yakın bir kuralı öneren Wicksell’dir (Voight, 1997: 14). Bu sebeple anayasal politik iktisat Wicksellian politik iktisat olarak da adlandırılabilir. Mali teori üzerindeki temel çalışmasında (1986) Wicksell, politik aktörler tarafından yapılan seçimlerin hangi kurallar dahilinde yapıldığının önemine dikkat çekmiş ve karar alma süreçlerini çerçeveleyen kuralların değişimine yönelik reform önerisi geliştirmiştir. Bir bakıma İsveçli K. Wicksell geleneksel yaklaşımın temel metodolojik eksikliğini göstermeye çalışmış ve kamu ekonomisi analizinde reform yapmak için pozitif eleştirileri normatif önermelerle birleştirmiştir. Dönemine göre oldukça fantezi sayılabilecek bir görüşle, vergi ve harcama kararlarının erdemli bir despotun aklından değil kamusal karar alma sürecinden çıktığı konusunda iktisatçılara uyarıda bulunmuştur (Çelebi, 1993: 222, 223).

Buna göre, Wicksell, oybirliği kuralına yakın bir öneri geliştirmiştir. Bu Wicsellian düşünce Buchanan'ın yaklaşımını etkilemiştir. Bu sebeple Pareto'cu etkin (optimal) kaynak dağılımının aksine "Wicsellian etkinlik" durumu mevcut kurallar, kurumlar ve politikalar sisteminden tüm bireylerin memnun edilmesi (tatmin olduğu) şeklinde ifade edilir. Bu sebeple Buchanan ve geleneksel iktisadi analizler etkinlik kavramlarına farklı açılardan yaklaşırlar. Geleneksel ekonomistler etkinlik kavramını karşılıklı rıza sürecinden "toplumsal mutabakattan" bağımsız bir sosyal devletin ürünü olarak ele alırlar. Buna göre Pareto'cu etkinlik, bireylerin etkin kurallara rıza göstereceğini kabul eder. Dolayısıyla bu anlayışta, toplumsal rıza etkinliğin sağlanmasıdan sonra ortaya çıkar. Ancak Buchanan'a göre bireyler etkin olana rıza gösterirler. Dolayısıyla, etkinlik toplumsal rızadan – mutabakattan- sonra gelir (Hauwe, 2005 :227,228).

Anayasal İktisat Teorisi Ve Ekonomik Anayasa Önerisi

Anayasal İktisat Teorisi, pozitif ve normatif kamu tercihi teorisine dayalı olarak başlıca iki alanı içermektedir: i) Anayasaların Ekonomik Teorisi; ii) Politik Kurumlar Teorisi.

Anayasaların Ekonomik Teorisi, bir Ekonomik Anayasa oluşturmanın normatif ilkelerini araştırmaktadır. Ekonomik Anayasa ile devletin ekonomik güç ve yetkilerinin anayasal normlarla sınırlandırılması söz konusudur. Anayasal İktisatçılar, devlet yetkilerinin anayasal düzeyde sınırlanmaması haline anayasa sonrası bir ortamda devletin giderek büyüyeceğini ve bunun sonucunda ekonomik ve politik yapının giderek yozlaşacağını ve demokrasinin tahribe uğrayacağını savunmaktadırlar (Aktan, 1997: 38). Aynı şekilde Politik Kurumlar Teorisi de normatif bir özellik taşımakta ve anayasa içerisinde politik norm, kural ve kurumların nasıl düzenlenmesi gerektiği konusunu araştırmaktadır. Önemle belirtmek gerekir ki geleneksel olarak anayasalar, esasen bir politik anayasa hüviyetine sahip olmuşlardır. Anayasa denildiğinde, genel olarak, devletin temel siyasi yapısını, idari şeklini, devleti oluşturan organların kuruluş ve işleyişlerini, kişilerin temel siyasi hak ve özgürlüklerini içeren hukuk kuralları anlaşılmıştır.

Devletin ekonomik yetki ve sorumlulukları ile bireyin ekonomik hak ve özgürlükleri ise bazen üstü kapalı bazen de politik anayasa içerisinde kısaca ele alınmıştır. Anayasal İktisat, temel olarak anayasaların Politik Anayasa hüviyeti dışında Ekonomik Anayasa hüviyetine de sahip olması gerektiğini savunmaktadır (Aktan, 1997: 41,42).

Ekonomik Anayasa başlıca şu iki konuya ilişkin hukuksal normların nasıl olması gerektiğini teorik düzeyde inceler: i) devletin ekonomik hak, yetki, görev ve sorumlulukları; ii) bireyin ekonomik hak ve özgürlükleri. Anayasal İktisatçılara göre ekonomik anayasada başlıca mali kurallar ve parasal kurallar ile sosyal güvenlik, dış ticaret, sosyal güvenlik, rekabet ile ilgili düzenlemeler bulunmalıdır (Aktan, 1997: 42,43).

Ekonomik anayasa kapsamında bulunması öngörülen "mali anayasa" ile amaçlanan, her gelen siyasi iktidarın istediği kadar harcamaları arttırıp, vergi oranları üzerinde istediği değişiklikler yapmasını engellemektir. Ayrıca gelecek nesillere büyük bir mali yük getiren borçlanma bu anayasa ile kontrol altına alınmalıdır. Kamu gelir ve giderlerinin belirli kurallara bağlanması ve kontrolü aynı zamanda daha küçük bir kamu ekonomisi anlamına gelen küçük ve denk bir bütçeyi de meydana getirecektir. Ayrıca idarelerarası mali ilişkilerin düzenlenmesi için "Mali Federalizm" savunulmaktadır. Hazırlanacak bir "Mali Federalizm Anayasası" ile idareler arasındaki mali bölüşüm, özellikle vergileme kısmi yetki devri gerçekleştirilerek esaslara bağlanmaktadır.

Daha küçük ve daha etkin bir kamu ekonomisinden yana olan kamu tercihi teorisyenlerinin, kurumsal boyuttaki çözümlemesi diğer iktisadi alanları da kapsamaktadır. Bunların başında "Para Anayasası" gelmektedir. Bilindiği gibi, günümüzün devletlerinin bir çoğu siyasi iktidara para basma hakkı tanımıştır. Parasal anayasa ile devletin para arzını ne ölçüde ve ne şekilde arttıracağı belirlenerek, hükümetlerin para arzını istedikleri gibi ayarlamalarının da önüne geçilecektir.

Bunun yanında, dış ticareti bazı kurallara bağlayan bir “*Dış Ticaret Anayasası*” da önerilmektedir. *Gelir Dağılımı*, *Sosyal Güvenlik* ve hatta Kentleşme- Çevre Sorunları alanlarında da anayasaların oluşturularak bu alanlardaki faaliyetlerin belli kurallara bağlanması teklif edilmektedir (Eker, Altay ve Sakal, 2007: 90- 94).

Burada hemen Freiburg İktisat Okulu ile Anayasal İktisat çerçevesinde önerilen ekonomik anayasanın bazı farklılıklarına değinmekte fayda bulunmaktadır. Virginia Okulu’nun “ekonomik anayasa” yaklaşımının temel amacı kamu ekonomisinin düzen içinde işlemesi için gerekli anayasal kuralların oluşturulmasıdır. Freiburg Okulu’nun ekonomik anayasa yaklaşımında ise temel amaç, hem piyasa ekonomisi, hem de kamu ekonomisinin düzen içinde işlemesi için gerekli hukuksal çerçevenin oluşturulmasıdır. Öte yandan, Virginia Okulu, Freiburg Okulundan farklı olarak kamu ekonomisinde düzen ve istikrar için siyasal iktidarların ekonomik alandaki güç ve yetkilerinin sınırlandırılması gereği üzerinde durmaktadır (Sakal, 2003: 55). Buna göre her iki ekolde de kurumlar bilinçli seçimlerin sonuçları olarak ele alınmakla birlikte anayasal iktisatçılar Leviathan’ın sınırlandırılması üzerine çalışmalar sürdürmekte; Freiburg Okulu mensupları ise rekabet kurallarını düzenleyen “güçlü devlet” üzerinde daha çok durmaktadırlar. Bu sebeple, Freiburg İktisat Okulunun Ortodoks teorisinin iyiliksever despot varsayımıyla daha çok örtüşmektedir (Voight, 1997: 14).

Ekonomi Politikalarının Sınırlandırılmasında Kurallar ve Anayasal İktisat

Devletin – daha dar anlamda siyasi iradenin- ekonomi yönetiminde gücünün sınırlanması ülke uygulamaları da göz önüne alındığında anayasal kurallar yanında, yasal, ve kurumsal düzenlemeleri de barındırabilmektedir. Bu sebeple bu kısımda uygulamada sıklıkla rastlanılan mali kural türleri ve ABD ve AB’de uygulamalarına değinilmiştir.

Ülke Uygulamaları Yönünden Mali Kural Türleri ve Anayasal İktisat

Mali kural türleri anayasal veya yasal olup olmamasının yanı sıra katı ve esnek kurallar şeklinde de bir sınıflandırmaya tabi tutulabilmektedir. Buna göre bir hükümet ekonomik koşullar veya siyasi tercihleri değiştiğinde maliye politikası kurallarında dilediği değişikliği yapamıyorsa bu kurallar katı kurallardır. Öte yandan katı kurallar daimi olma eğiliminde iken genellikle koalisyon anlaşmaları, orta vadeli programlar, mali sorumluluk yasaları veya yıllık bütçe kanunları ile oluşturulan esnek kurallar ya yıllık bazda hazırlanır veya her yıl yenilenmeleri gerekir. Kaçış hükümleri içerseler bile Maastricht kriterleri ile Büyüme ve İstikrar Paketi düzenlemeleri süre ile sınırlı olmaksızın ilgili hükümetleri bağlar ve bütçe politikaları üzerinde ciddi sınırlamalar meydana getirir. Orta vadeli harcama programları çerçevesinde bütçe hazırlayan ülkeler ise daha esnek bir yaklaşıma sahiptirler (Vural, 2007: 99-100). Bu açıdan bakıldığında anayasal kuralların yasal kurallara nazaran katı kurallar sınıflandırmasına dahil olduğunu ifade etmek yanlış bir değerlendirme olmayacaktır.

Fatas ve Mihov (2006), açık ve dolaylı sınırlamaların maliye politikaları üzerindeki etkilerini inceledikleri çalışmalarında katı sınırlamaların daha istikrarlı bir maliye politikasına ve dolayısıyla daha istikrarlı ekonomik konjonktüre neden olduğunu makroekonomik istikrarın güçlenmesine neden olduğunu ortaya koymuştur.

Hallerberg ve arkadaşları, (2007) Avrupa Birliği ülkelerinde mali kuralların etkisini konu alan çalışmalarında benzer bir sonuca ulaşmış ve katı mali kuralların mali disiplini sağlamakta çok önemli bir araç olduğunu ortaya koymuşlardır.

Söz konusu bu çalışmalardan on yıl kadar önce Bohn ve Inman (1996) tarafından yapılan bir başka çalışma aynı sonuçlara varmasının yanı sıra, yasal sınırlamalarla anayasal sınırlamaların etkisini karşılaştırdığı çalışmada, aynı düzeyde uygulanan anayasal sınırlamaların yasal sınırlamalardan daha etkin olduğunu ortaya koymuştur.

Maliye politikası kuralları uygulama araçlarına göre de sınıflandırılabilir: bütçenin miktar ve bileşimine yönelik harcama sınırlamaları, vergi sınırlamaları ve borç sınırlamaları.

Söz konusu sınıflandırmalara görece daha genel bir sınıflandırmayla ekonomi politikalarına yönelik sınırlamalar prosedürel veya nümerik (kantitatif) sınırlamalar da olabilmektedir. Prosedürel sınırlamalar ile nitelikli oçoçluğu gibi oylama kurallarına yer verilmesinin yanı sıra denk bütçe kuralı veya kamu harcama alanlarının belirlenmesi, vergi konularının ve ilkelerinin belirlenmesi gibi uygulamalara yer verilmektedir. Kantitatif sınırlamalar ile ise ekonomi politikalarının uygulanmasında vergi, harcama, bütçe açıkları ve/veya borçlanmanın GSYİH'ya oranlaması suretiyle veya belirli bir tutar belirleyerek üst limitlerin ortaya koyulması suretiyle siyasi iktidar tarafından uyulması öngörülen sınırlamalar anlaşılmaktadır. Takip eden kısımda yer verilen ABD ve AB uygulamasında bu ayırım göz önünde bulundurularak ekonomi politikalarına yönelik sınırlamalara yer verilmiştir.

ABD Uygulaması

ABD' de Federal bütçe, uzun yıllar boyunca, harcama yetkisinin anayasal düzeyde sınırlandırılması ile ilgili kurallar ile hükümetin ancak durgunluk ve savaş dönemlerinde borçlanmasına izin veren informel kurallar şeklinde kendini gösteren iki temel kuralla sınırlandırılmıştır. Ancak 1969 yılından bu yana yeni hizmet türlerinin ve transfer ödemelerinin etkisiyle birlikte, federal harcamalar artış göstermiş, bunun sonucunda giderek artan bütçe açıkları kamu borcunun da artmasını beraberinde getirmiştir. Bir bakıma mali anayasanın ihlali olarak nitelendirilebilecek bu olumsuz gelişmenin altında yatan temel nedenler Büyük Dünya Bunalımı ve ardından uygulamasına geçilen New Deal Programı olarak nitelendirilmektedir (Niskanen, 1992: 13,14).

Buna göre federal düzeyde kamu borçlanmasının sınırlandırılmasına yönelik kurallar Kongrenin Hazine Müsteşarlığına borçlanma yetkisini devretmesinin bir sonucu olarak bu yetkinin sınırlarını belirlemeye yönelik üst tavan limitinin belirlenmesi şeklinde gerçekleştirilmektedir.

Bununla birlikte 1990' lı yıllardan itibaren Anayasal İktisat perspektifiyle mali kuralların oluşturulmasına yönelik güçlü bir eğilimin bulunması ve bu konuda vergi ve harcama sınırlandırmalarıyla ilgili düzenlemelerde önemli yol kat edildiği bilinmektedir.

Bu açıdan ABD'de ekonomik gücün sınırlandırılmasında eyalet uygulamalarının federal seviyede gözlenen uygulamalardan daha ileri bir aşamada olduğu ifade edilebilir. ABD eyaletlerinde vergi ve harcama sınırlamaları ile ilgili uygulamalar çok çeşitli düzenlemelere konu olabilmektedir. Buna göre bazı eyaletlerde görülen sınırlamalar anayasal düzeyde iken bazılarında yasal düzeyde düzenlenmekte; ya da bazıları vergi ve harcama sınırlamalarını birlikte düzenlerken bazılarında ayrı düzenlemelere yer verilmekte; bazılarında ise gerçekleştirilen düzenlemeler seçmen onayı ya da nitelikli çoğunluk kuralı gibi prosedürel düzenlemelerle de desteklenmektedir. Aşağıdaki tabloda söz konusu düzenlemelere yer verilmiştir.

Tablo- 1: ABD Eyaletlerinde Uygulanan Vergi ve Harcama Sınırlamaları

Eyalet	Vergi ve Harc. Sınırlaması	Sınırlama Türü Ve Niteliği	Nitelikli Çoğunluk	Seçmen Onayı
Alaska	X	A, H		
Arizona	X	A, H	X	
Arkansas		Bilgi yok	X	
California	X	A,H	X	X
Colorado	X	A, H ve G		X
Connecticut	X	A,H		
Delaware	X	A, H ve G	X	
Florida		A, G	X	
Hawaii	X	A,H		

Idaho	X	Y,H		
Ioawa	(X)	Y,H		
Louisiana	X	A,H	X	
Maine	(X)	Y,H		
Massachusetts	X	Y,G		X
Michigan	X	A,G		X
Mississippi		Y,H	X	
Missouri	X	A,G		X
Montana	X	Y,H		
Nevada	X	Y,H		
N. Carolina	X	Y,H		
Oklahoma	X	A,H	X	
Oregon	X	A, G ve H		
Rhode Island	X	A,H		
S. Carolina	X	A,H		
South Dakota			X	
Tennessee	X	A,H		
Texas	X	A,H		
Utah	X	Y,H		
Washington	X	Y,H		X
Wisconsin	(X)	Y,H		

Kaynak: Aktan ve Çoban ve Demir, 2007: 177,178'deki tablolardan faydalanılarak hazırlanmıştır.

ABD 50 eyaletten oluşan federal bir devlettir. Bu eyaletlerden otuzu günümüze kadar vergi ve harcama sınırlamalarını uygulamaya koymuş, 20 eyalet ise anayasal veya yasal düzeyde bu tür bir sınırlamaya gitme ihtiyacı duymamıştır.

Vergi ve harcama sınırlaması uygulayan eyaletlerden 17'si bu sınırlamaları anayasal düzeyde, 13'ü ise yasal düzeyde uygulamaktadır. 23 eyalet sadece harcama sınırlamalarını, 4 eyalet sadece vergi sınırlamalarını, 3 eyalet de hem vergi hem de harcama sınırlamalarını uygulamaktadır.

Ayrıca bir çok eyalette gelir ve harcamalara ilişkin düzenlemeler nitelikli çoğunluk ve seçmen onayına bağlı bulunmaktadır. Nitelikli çoğunluk kuralı ile vergi oranlarının artırılması veya yeni vergilerin konulması önünde önemli bir engel oluşturulmuştur. Şöyle ki, genellikle basit çoğunluk olarak kabul edilen üçte iki çoğunluğun üzerinde bir çoğunluk gerektirmesi nedeniyle, yasa koyucuları vergisel anlamda düzenleme yaparken oldukça zorlayıcı bir etkiye sahiptir. Seçmen onayı gereksinimi ise, vergi oranlarının artırılabilmesi veya yeni vergi konulabilmesi için anayasaya konulan seçmen onayını ifade etmektedir. Bu şekilde, vergi oranlarının artırılması veya yeni vergi konulabilmesi için seçmenlerin en az dörtte üçünün kabulü gibi önemli sınırlamalar konulmuştur (Aktan, Çoban ve Demir, 2007: 173, 176).

Buna göre vergi ve harcama sınırlamaları bakımında eyaletler bazında gerçekleştirilen düzenlemeler genellikle başarılı sonuçlar getirmekle birlikte eyaletler arasındaki karşılaştırmalarda başarı düzeyleri arasında ortaya çıkabilecek farklılıklar düzenlemelerin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Örneğin, vatandaşlar tarafından kabul edilmiş ve onaylanmış olan vergi ve harcama sınırlamaları, yasama tarafından kabul edilenlerden daha başarılı sonuçları beraberinde getirmektedir. Aynı şekilde anayasal düzeyde uygulanan sınırlamalar yasal düzeyde uygulananlardan daha başarılı olmaktadır. Bu sebeple, vergi ve harcama sınırlamalarında optimal bir düzenlemenin vatandaşlar tarafından kabul edildiği; ii) referandum aracılığı ile oylandığı; iii) anayasal düzeyde hazırlandığı; iv) geniş tanımlı gelir ve harcamalara uygulanan; v) kamu harcamalarını enflasyon ve nüfus artışı ile sınırlayan bir düzenleme olduğunu ifade edilmektedir (Clemens, vd.t.y.:5).

ABD eyaletlerinde gerçekleştirilen vergi ve harcama sınırlamalarının yanı sıra kamu borçlarının sınırlandırılması ile ilgili düzenlemelere de rastlanılmaktadır. Eyaletler düzeyinde borçlanmaya yönelik sınırlamalar genellikle eyaletlerin orijinal anayasalarında yer almakla birlikte sadece beş eyalette uzun vadeli borçlanma ile ilgili anayasal sınırlama bulunmaktadır (Kiewiet ve Szakaly, 1996: 63). Aşağıdaki tabloda eyaletler düzeyinde kamu borçlanmasının sınırlandırılmasına yönelik anayasal düzeyde yer verilen düzenlemeler gösterilmiştir.

Tablo-2: Eyalet Anayasalarında Uzun Vadeli Garantili Borçlanma Senetlerine Uygulanan Sınırlamalar, 1990

Eyalet	Referan	Nitelikli Çoğunluk	Yasaklama	Gelire Dayalı
Alabama			X	
Alaska	X			
Arizona			X	
Arkansas	X			
Californi	X	X		
Colorado			X	
Delawar		X		
Florida	X			
Georgia				X
Hawaii				X
İdaho	X			
İllinois	X	X		
İndiana			X	
İoawa	X			
Kansas	X			

Kentuck	X			
Lousiana		X		
Maine	X	X		
Massach		X		
Mmchig	X	X		
Minneso		X		
Missippi				X
Missour	X			
Montan		X		
Nebrask			X	
Nevada				X
N.Jersey	X			
N.Mexi	X			X
NewYor	X			
S.Caroli	X			X
S.Dakot			X	
Ohio			X	
Oklaha	X			
Oregon				X
Pensylv	X			X
R. Islan	X			
N.Caroli				X
N.Dakot		X		X
Texas			X	
Utah				X
Virginia	X	X		X

Wahingt		X		X
E. Virgin			X	
Wiscons				X
Wyomin	X			X

Kaynak: Kiewiet ve Szakaly, 1996: 67

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere eyaletler bazında anayasal düzeyde gerçekleştirilen borçlanma sınırlandırmasına yönelik düzenlemeler çeşitli farklılıklar arz etmektedir. Buna göre sadece beş eyalette herhangi bir anayasal sınırlama bulunmamakta, 19 eyalette borçlanma yetkisinin kullanımı için referanduma başvurulması gerekli görülmekte, 12 eyalette ise nitelikli çoğunluk şartı aranmaktadır. 9 eyalette ise belirli bir miktarın üzerinde borçlanmaya başvurulması yasaklanmış bulunmakta, 15 eyalette borçlanma ancak gelirin belirli bir kısmı ile sınırlandırılmaktadır.

Ayrıca yine eyaletler düzeyinde bütçe açığını önlemeye yönelik bulunan anayasal düzenlemeler mevcuttur. Buna göre elli eyaletten sadece bir tanesinde- Vermont- denk bütçe uygulamasına yönelik bir düzenleme bulunmamakta; kırk dört eyalette eyalet başkanının bütçeyi denk olarak onaylaması gerekli bulunmakta; otuz yedi eyalette bütçenin denk bir biçimde kanunlaşması gerekmekte ve bunlardan yirmi dört eyalette cari dönem içerisinde oluşabilecek açıkların bir sonraki döneme taşınması yasaklanmış bulunmaktadır (Poterba, 1995: 330, 331).

AB ve Bazı Ülke Uygulamaları

Avrupa Birliğinde üye devletlerden uymaları beklenen ekonomi politikalarının uygulanmasına yönelik kurallar, Maastricht Kriterleri ile İstikrar ve Büyüme Paketi aracılığıyla ortaya koyulmuştur.

Buna göre Maasticht Kriterleri ile Avrupa Birliği' ne üye devletlerden uymaları beklenen parasal ve mali sınırlamalar tesis edilmiştir. Bu sınırlamalardan parasal kurallar enflasyon oranı, faiz oranları ve döviz kurları ile ilgili bulunmaktadır.

Buna göre i) birliğe üye herhangi bir ülkede enflasyon oranı, bir önceki yılda birliğe üye ülkelerden en düşük enflasyon oranları ortalamasının %1.5' inden fazla olmamalıdır, ii) birliğe üye ülkelerde uzun vadeli devlet tahvillerinin faizi bir önceki yılda birliğe üye olan ülkelere en düşük faizle tahvil ihraç etmiş üç ülkenin uyguladığı faiz oranları ortalamasından 2 puan fazla olmamalıdır, iii) ulusal paranın döviz değişim oranı son iki yıl içinde normal dalgalanmaya bırakılmalı ve devalüe edilmeksizin kur mekanizması içindeki değer değişimi 15'i geçmemelidir.

Söz konusu sınırlamalardan mali sınırlamalar ise bütçe açığı ve borçlanma ile ilgili sınırlamalar şeklinde kendini göstermektedir. Buna göre ise i) birliğe üye ülkelerde bütçe açıklarının GSYİH' ya oranı %3' den fazla olmamalıdır ve ii) birliğe üye ülkelerde toplam devlet borçlarının GSYİH' ya oranı %60' dan fazla olmamalıdır (Hallet ve Lewis, 2007: 317).

Maastricht Kriterleri ile ortaya koyulan bu uygulamalar daha sonra 1999 yılından itibaren uygulamasına geçilen ve Avro Bölgesinde mali politikaları çevreleyen İstikrar ve Büyüme Paktının en önemli özelliği aşırı bütçe açığının oluşması durumunda uygulanacak sürecin detaylarını ele alması şeklinde nitelendirilmektedir (Dury ve Pina, 2003: 179). Söz konusu bu süreç üye ülkelerin Maastricht Kriterleriyle belirlenmiş olan bütçe açığı ve kamu borç stoku ile ilgili oranların aşılması durumunda devreye girmektedir (Hagen ve Eichengreen, 1996: 134). Bununla birlikte paktla birlikte söz konusu sınırlamaların daha sıkılaştırılmış olmasından dolayı bu kriterleri karşılamamanın zorluğu yönünde hararetli tartışmalar yaşanmaktadır (Maria, ve diğerleri, 2003: 377).

Avrupa Birliğine üye olan ülkeler tarafından bu kuralların benimsenmesi mali düzenlemeleri de beraberinde getirmiş ve bu sayede euro bölgesinde 1993 yılında %6 olan ortalama bütçe açığı 1999'lu yılların sonunda %1' in altına düşmüştür; 1970' li yılların ortalarından itibaren artma eğilimini sürdüren kamu borcu düşme eğilimine girmiştir (Buti ve Martins, 2007: 116). Bununla birlikte AB üyesi bazı ülkelerde söz konusu sınırlamalardan sapmalar mevcuttur.

AB ve bazı ülkelerde yer verilen düzenlemelere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir (Vural, 2007: 101):

Tablo- 3: AB ve Bazı Ülkelerde Mali Kural Türleri ile Statüleri

ÜLKE	KAPSAM	TEMEL KURALLAR	EK KURALLAR	STATÜ
Arjantin	MY	X		Y
Brezilya	MY/YY	X	Vergi ve Harcama	Y
Peru	MY	X	Vergi ve Harcama	Y
Kolombiya	YY	X		Y
Kanada	MY/YY	X		Y
Yeni Zelanda	MY	X	Borç Sınırlaması	Y
AB	MY	X	Borç Sınırlaması	U
Belçika	MY/YY	X		
Avusturya	MY/YY	X		
Almanya	MY/YY	X		A
Polonya	MY/YY	X		A
İspanya	MY/YY	X		Y
İsveç	MY	X	Vergi ve Harcama	Y
İngiltere	MY	X	Borç Sınırlaması	Y
İsviçre	MY/YY	X	Borç Sınırlaması	A
Norveç	MY	X		

Yukarıdaki tabloda da gözlemlenebileceği üzere ülke uygulamaları bakımından mali kuralların dayanağı çok çeşitli kaynaklara bağlı olabilmektedir.

Buna göre AB’de gerçekleştirilen düzenlemeler uluslararası nitelikte bir statüye sahipken, Almanya, Polonya ve İsviçre’deki mali kurallar anayasal dayanağa sahip bulunmakta; İngiltere, Yeni Zelanda, İspanya, İsveç ve Kanada ile Latin Amerika ülkelerindeki (Peru, Kolombiya, Arjantin ve Brezilya) uygulamalara yasal dayanağa sahip bulunmaktadır. Öte yandan Norveç’teki uygulamalara Mali İstikrar Tüzüğüne dayanmaktadır.

Denk bütçenin sağlanmasına yönelik gerçekleştirilen düzenlemeler temel kurallar başlığı altında yer almakta ve bu düzenlemeler de ülkeler arasında çeşitli uygulamaları barındırabilmektedir. Buna göre örneğin Kanada’da hem federal hem eyalet düzeyinde denk bütçe kuralı uygulanmakta iken, İngiltere’de ekonomik devre boyunca kamu harcamaları sınırlandırılarak bütçe açığının azaltılması hedeflenmektedir. Almanya’da ise bütçe açığının federal hükümet yatırım giderlerini aşmayacağı hükme bağlanmıştır. Avustralya ve Belçika’da ise bütçe açığı GSYİH’nin belirli bir yüzdesi olarak sınırlandırılmakta iken Brezilya ve Şili’de bütçe fazlası verilmesi zorunludur.

İngiltere’de bütçe açığının azaltılmasına yönelik uygulanan mali kural Mali İstikrar Kanunu ile net kamu borç tutarının GSYİH’nin %40 ile sınırlandırılması ile desteklenmektedir. Ayrıca İngiltere’de hükümet, sadece yatırım giderlerini finanse etmek için borçlanabilmektedir. İsveç ise 27 farklı alanda üç yıllık bir dönem için harcama sınırlaması söz konusudur (Aktan, t.y., s.y.).

Görüldüğü gibi ülke uygulamaları örnekleri ülkelerin özellikle mali disiplin sağlamak üzere ekonomi politikalarını sınırlayan kuralların düzenlenmesiyle ilgili genel bir eğilim içerisinde bulunduğunu göstermektedir. Henüz anayasal düzeyde bulunmasa da IMF ile ilgili yapılan anlaşmalar çerçevesinde gözetilen faiz dışı fazla hedefi gibi mali dengeyi sağlamaya yönelik hedeflerin belirlenmesi, net kamu borcu limiti ile ilgili yasal düzenleme, orta vadeli harcama sistemine geçiş gibi düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda bu gibi eğilimlerin ülkemiz açısından da varlığından söz etmek mümkündür. Şüphesiz siyasi iradenin kısıtlanması ile ilgili bu eğilimlerin oluşmasında geçmiş ekonomik krizlerin yanı sıra, ülkemizde anayasal iktisat teorisinin yaygınlaşmasına katkıda bulunan araştırmaların ve geliştirilen önerilerin katkıları da azımsanmayacak bir ölçüdedir.

Takip eden kısımda ülkemizde Anayasal İktisat teorisinin uygulanabilirliği üzerine gerçekleştirilen tartışmalar ile ekonomik anayasa önerilerine yer verilmiştir.

Anayasal İktisat Teorisinin Türkiye’de Uygulanabilirliği

Anayasal İktisat konusu ülkemizde henüz yeni bir konu olmakla birlikte hem uygulamaya yönelik eğilimlerde hem de uygulamanın tartışılmasında hiç de azımsanmayacak bir öneme sahip olmaktadır.

Türkiye İçin Ekonomik Anayasa Önerileri

Ülkemizde öncü nitelikli ekonomik anayasa önerileri Prof. Dr. Vural Fuat Savaş ve Prof. Dr. Coşkun Can Aktan tarafından ortaya koyulmuştur. Çalışmada ayrıca Prof. Dr. Güneri Akalın’ın ekonomik anayasa önerilerine yer verilmiştir.

Vural Fuat Savaş’ın Önerisi

Savaş (1997) ekonomik anayasa önerisinde sırasıyla vergi ödevinin düzenlemesiyle ilgili önerisine; bütçe denklığı ve ardından para basma yetkisi ile ilgili önerisine yer vermiştir. Ancak burada sadece vergi ve bütçe denklığı ile ilgili önerisine yer verilmiştir(Savaş, 1997: 210- 212):

“Vergi Ödevi: “Herkes devlet giderlerini karşılamak üzere vergi ödemekle yükümlüdür.

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

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

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

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

Görüldüğü üzere vergi ödevi ile ilgili öngörülen anayasal düzenlemede Savaş, esas olarak vergi oranlarının vergi konuları itibariyle düz oranlı olarak belirlenmesi gerektiğini içermektedir. Öte yandan vergi oranlarının artırılabilmesi ancak belirli ve kesin bir artış oranı dahilinde mümkün görünmekte ve bu yetki yine Bakanlar Kurulu'na verilmektedir.

Bütçe Denkliği: “devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki bütün kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

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

Bu amacı gerçekleştirmek için Türkiye Büyük Millet Meclisi önce gelir bütçesini, daha sonra da gider bütçesini görüşüp karara bağlar.

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

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

Görüldüğü gibi öngörülen anayasal düzenlemede esas olarak denk bütçe kabul edilmekle birlikte, ancak olağanüstü hallerde ve belirli bir oran dahilinde borçlanmaya başvurulabileceği belirtilmiş; ancak TBMM'nin hükümete devrettiği bu yetkinin karara bağlanmasında prosedürel bir sınırlama öngörülmemiştir.

Coşkun Can Aktan'ın Vergi Anayasası Önerisi

Aktan (2007) daha önceki TÜSİAD için hazırladığı bir çalışmada ortaya koyduğu vergi anayasası önerisinde bazı değişiklikler yaparak şu önerilere yer vermiştir (Aktan, Dileyici ve Saraç, 2007: 164):

“Madde: Devlet, kamu harcamalarını karşılamak üzere vergi alma yetkisine sahiptir. Vergilemede genellik ve kanun önünde eşitlik ilkesi esastır. Bu ilkeler dahilinde hiçbir kişi ya da kuruma istisna, muafiyet ve benzeri adlar altında ayrıcalık sağlanamaz. Her vergi yükümlüsü, anayasa ve yasalarda belirlenen ilkeler ve sınırlar dahilinde vergi ödemek zorundadır.

Vergiler, gelir, servet ve harcamalar sabit oranlı olarak alınır. Gerçek ve tüzel kişilerin gelirleri üzerinden “genel gelir vergisi” adı altında bir vergi alınır ve bu verginin oranı %15’i geçemez. Harcamalar üzerinden “genel satış vergisi” adı altında bir vergi alınır ve bu verginin oranı maksimum %20’yi geçemez. Ayrıca kişilerin sahip olduğu taşınır ve taşınmaz mülk ve servetin tamamı üzerinden maksimum yüzde 1 oranında “genel servet vergisi” alınabilir.

Vergi oranları bu maddede belirlenen oranları aşamaz. Ancak parlamento üye sayısının dörtte üç çoğunluğunun kararı ile yukarıda belirtilen oranlar en fazla yüzde otuz oranında arttırılabilir.

Yasama ve yürütme organı kişilerin gelir ve servet ile harcamaları üzerine geriye doğru vergileme yapamaz.

Toplam kamu gelirleri yükü yüzde otuzdan fazla olamaz. Toplam kamu gelirleri yükü merkezi ve yerel yönetimlerin tarh ve tahsil ettiği vergi gelirleri toplamının reel GSMH’ye oranlanmasıyla hesaplanır”.

Görüldüğü üzere Aktan, vergilemede özellikle genellik ve eşitlik ilkesine riayet edilmesini sağlayacak bir düzenlemeyi gerekli görmüş; bu nedenle sistemden mükelleflere muafiyet ve istisna tanıyan hükümlere yer verilmemesi gerektiği önerisi üzerinde durmuştur.

Ayrıca vergi konularını tek tek sayarak vergi oranlarını da düz oranlı bir şekilde belirlemiş; kurumlar vergisi yerine gerçek ve tüzel kişiler tarafından elde edilen gelirlerin vergilendirilmesine olanak sağlayan tek bir genel gelir vergi uygulamasına yer vermiştir. Öte yandan önerilen anayasada belirlenen oranların ancak nitelikli çoğunluk ile değiştirilebileceği önerisinde bulunmuş ve toplam kamu gelirleri yükü kantitatif bir sınırlandırmaya tabi tutulmuştur.

Güneri Akalın'ın Önerisi

Akalın (1997) ise ekonomik anayasa önerisinde özellikle anayasada ülkemizde piyasa ekonomisine geçişi destekleyen düzenlemelere yer verilmesi gerektiğini ve ardından devletin temel işlevlerinin dolayısıyla harcama alanlarının açık bir şekilde yeniden düzenlenmesi gereğinin altını çizerek, denk bütçenin sağlanması ile vergi ve harcamaların sınırlandırılması ile ilgili önerilerine yer vermiştir (Akalın, 1997: 17- 20):

“Ülkemiz anayasasında önce piyasa ekonomisine geçişle ilgili değişiklikler yapılmalı, daha sonra anayasal iktisat önerileri tartışmaya açılmalıdır.

Bu sayede hacmi önemli ölçüde küçültülen devletin temel işlevleri yeniden tanımlanmalı ve anayasada belirlenmelidir. Bu hususta devletin, sosyal refah hizmetleri adına piyasa gelir dağılımına müdahalesi kaldırılmalı; ilke 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.

Denk ve tek bütçe ilkesi hayata geçirilmelidir. Bu amaçla meclislerde önce gelir bütçesinin kabulü ve harcamaların gelirlerle sınırlanması ilkesi benimsenmelidir.

Ayrıca merkezi devlet ve mahalli idare harcamaları toplamının GSMH'nin %25'ini aşamayacağı yanında, yıllık kamu harcamaları artış hızının GSMH'nin artış hızı ile sınırlı kalması kabul edilebilir.

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 uygulanabilir.

İç ve dış borç stokunun GSMH'nin %60'ı ile sınırlandırılması gerekmektedir.

Borçlanmanın kendi kendini finanse edebilecek projeler ile sınırlı tutulması ve dış borçlanmaya gidilmesi halinde, bunun döviz gelirini arttırıcı projeler ile kayıtlanması kabul edilebilir.

Kamu bütçe açıklarının GSMH'nin %3'ünü aşmaması hükmeye bağlanabilir.

Vergi ve harcamalar ile ilgili hususların yasama organlarında salt çoğunluk yerine, 2/3 nitelikli çoğunlukla alınması sağlanmalıdır”.

Söz konusu ekonomik anayasa önerisine göre Akalın, esas olarak denk bütçenin anayasal hükme alınması önerisini desteklemekle birlikte kamu bütçe açıklarının ve borç stokunun Maastricht Kriterleri'ne uyumlu şekilde sınırlandırılması önerisinde bulunmuş; ayrıca borçlanmaya ancak projeler ile kayıtlanması durumunda başvurulması gerektiğini önermiştir. Öte yandan kamu harcamaları artışını kantitatif olarak sınırlandırmakla birlikte vergilemede düz oranlı ve fayda yaklaşımını benimseyen tek bir verginin uygulanması önerisinde bulunmuştur. Ayrıca vergi ve harcama sınırlamaları ile ilgili bu önerilerini bu hususlarda alınacak kararların nitelikli çoğunluk kuralı ile alınması önerisi ile desteklemiştir.

Ortaya koyulan bu öncü nitelikli öneriler ülkemizde anayasal iktisat teorisinin tanınmasına yol açmakla birlikte, yaşanan ekonomik kriz deneyimleriyle birlikte ortaya çıkan çözüm arayışları tartışmalarında önemli bir yer tutmuş ve teorisinin Türkiye'de uygulanabilirliğine yönelik tartışmalara da zemin hazırlamıştır. Takip eden kısımda söz konusu alanda yapılan bazı çalışmalara yer verilmiştir.

Türkiye’de Uygulanabilirliğine Yönelik Tartışmalar

Anayasal iktisat teorisinin ön kabulünde gözlemlendiği üzere devletin toplumsal sözleşme neticesinde oluşturulmuş olması ve yürütülen ekonomi politikaların sınırlandırılması anayasal kuralların gerekliliği yine toplumsal bir mutabakatı gerektirdiğinden ülkemizde de bu yöndeki uygulamaların gerçekleştirilebilmesi toplumsal bilinci gerektirmektedir. Bu durum da bir bakıma toplumsal bilinç düzeyiyle alakalı bir durum olarak görülmektedir.

Acar (2001) tarafından yapılan anayasal sınırlamaların uygulanabilirliğine yönelik toplumsal bilincin ortaya koyulmasını amaçlayan bir anket çalışmasında hayli çarpıcı sonuçlar ortaya çıkmıştır. Anket sonuçlarının çarpıcı olması sebeplerinden birisi araştırma ana kitlesinin formal iktisat eğitimi almış kişiler; yürütme, yasama ve yargı organı üyeleri; üniversitelerin iktisat, maliye, hukuk bölümlerinde görev yapan öğretim elemanları; özel sektör temsilcileri ve yöneticileri; yerel yönetim yöneticileri; sivil toplum kuruluşları; ve iktisat, işletme ve maliye son sınıf öğrencileri şeklinde sıralanan eğitim düzeyi ve konuya ilişkin temel bilgi birikimi yüksek kişilerden oluşturulmuş olmasıdır. Diğer sebebi araştırma sonuçlarının toplumsal bilinç düzeyinin ve istekliliğinin yüksek düzeyde saptanmış olmasıdır. Buna göre; gerçekleştirilen çalışmanın bazı sonuçlarına göre ankete katılanların %75’i anayasal sınırlamaların gerekli olduğunu; %70’i devletin gelir- gider ve borçlanma yetkisinin sınırlandırılması gerektiğini; %78’i vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması gerektiğini; %89’u harcamaların sınırlandırılması gerektiğini ifade etmiştir.

Sakal (2003)’e göre mali disiplinin sağlanabilmesi için önerdiği anayasal bütçe reformu gereğine öncelikli olarak bürokrasinin ve politikacıların inanması gerekmektedir. Çünkü bütçenin makroekonomik hedeflerinin belirlenmesinden bütçenin uygulanması ve kesin hesap çıkarılması aşamasına kadar var olan süreç içerisinde en etkin iki aktör bürokratlar ve politikacılar olmaktadır.

Bununla birlikte Günay (2007) tarafından yürütülen bir başka çalışmaya göre anayasal sınırlamalara ülkemizde geçilebilmesi için bir takım kriterlerin yerine getirilmesi gerekmektedir. Bunlar; ekonomik ve siyasi istikrarın sağlanması, kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki negatif farkın sıfır ya da çok düşük düzeyde bulunması, iktidardaki hükümetin böyle bir uygulamayı benimsemesi ve kararlı olması, anayasal düzeyde yapılacak değişikliklerin nitelikli oyçokluğuna bağlanarak, değiştirilmesinin zorlaştırılması şeklinde sıralanmaktadır.

Öte yandan anayasal ve yasal sınırlamalar temsili demokrasinin aşınması dolayısıyla ortaya çıkan ekonomik yozlaşmaların önlenmesinde gerekli görülmele birlikte özellikle konjonktürel durgunluk dönemlerinde hükümetlerin manevra kabiliyetini azaltma ihtimali göz önünde bulundurulması gerekliliğinin altı çizilmektedir (Sakal, 2003: 121).

Sonuç Ve Değerlendirme

Anayasal İktisat Teorisi'nin ortaya çıkışının altında yer alan felsefik ve teorik nedenler ile uygulamasına yönelik önerilere yer veren bu çalışmada ülke uygulamaları da göz önünde bulundurulduğunda esas olarak anayasal kuralların ekonomik aktörleri bağlayıcılığı ve uygulama başarısı açısından öncelikli bulunmasıyla birlikte mali kurallara ilişkin diğer düzenlemelere de sıklıkla başvurulduğu ve hatta başarı sağlandığı gözlemlenebilmektedir.

Şüphesiz ki söz konusu bu düzenlemelerin başarısında düzenlemelerin kaçış hükmü içerip içermediği, yargı gücünün bağımsızlığı, düzenlemelerin birbirini tamamlayıcı etkisi, denetimlerin etkinliği gibi unsurların önemli ölçüde etkisi bulunmaktadır. Ancak bu sayede kanunların düzenlenmesinde ve uygulanmasında genellik ve eşitlik ilkelerine uyum gözetilebilecektir.

Uygulamalar ÷lkemiz açısından ele alındığında gerçekleştirilen çalışmalar da göstermektedir ki siyasi iradenin ekonomik gücünün sınırlandırılması gereğine yönelik güçlü bir eğilim bulunmakla birlikte, öncelikle toplumsal bir uzlaşı ortamının yaratılması gerekmektedir. Bu da öncelikli olarak ekonomik ve siyasi istikrarın sağlanması ve korunması ile mümkün görünmektedir.

Kaynaklar

Acar, İ.A. (2001); “Türkiye İçin Açık Bütçe mi? Denk Bütçe mi?”, Yeni Türkiye, Ekonomik Kriz Özel Sayısı, Y.7, S.42, C.2, Kasım-Aralık,1393-1422

Akalın, G. (1997); “Ekonomik Demokratikleşme: Piyasa Ekonomisine Geçiş ve Anayasal İktisat”, Liberal Düşünce, Bahar, S.6, 13- 22.

Akalın, G. (2002); Türkiye’de Ekonomi- Politik Kriz ve Piyasa Ekonomisine Geçiş, Akçağ Yayınları, 1. Baskı, Ankara.

Aktan C.C. ve Dileyici D. (2007); “Kamu Tercihî İktisadına Giriş”, içinde Modern Politik İktisat Kamu Tercihî (ed. C.C. Aktan ve D. Dileyici), Seçkin Yayınları, Ankara, 9- 37.

Aktan, C.C. (1994); Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat, Doğu Matbaası, Ankara.

Aktan, C.C. (1997); Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa, İz Yayıncılık, İstanbul.

Aktan, C.C. (2001); Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi, Anadolu Matbaacılık, İzmir.

Aktan, C.C. (t.y.); “Anayasal İktisat ve Ekonomik Anayasa”, http://www.finanskulup.org.tr/assets/etkinlik/sunum/Can_Aktan_Anayasal_Iktisat_ve_Anayasa.pdf,(25.12.2008)

Aktan, C.C. ve Bahçe, B.A. (2007); “Kamu Tercihî Perspektifinden Oyun Teorisi”, içinde Modern Politik İktisat Kamu Tercihî (ed. C.C. Aktan ve D. Dileyici), Seçkin Yayınları, Ankara, 153- 176.

Aktan, C.C. ve Dileyici, D. ve Saraç, Ö. (2007a); “*Anayasal İktisat Perspektifinden Pratik Mali Anayasa (Vergi Anayasası) Teklifleri*”, içinde: Kurumsal Maliye Politikası, (ed. C.C. Aktan- D. Dileyici- İ.Y. Vural), Seçkin Yayınları, Ankara.

Aktan, C.C. ve Dileyici, D. ve Saraç, Ö. (2007b); “*Anayasal Vergi Politikası*”, içinde: Kurumsal Maliye Politikası, (ed. C.C. Aktan- D. Dileyici- İ.Y. Vural), Seçkin Yayınları, Ankara.

Aktan, C.C. ve Vural, İ.Y. (2007); “*Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar*”, içinde: Kurumsal Maliye Politikası, (ed. C.C. Aktan- D. Dileyici- İ.Y. Vural), Seçkin Yayınları, Ankara.

Bohn, H. ve Inman, R.P. (1996), “*Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence From the US States*”, NBER Working Paper Series, Working Paper No. 5533, April.

Brennan, G. ve Buchanan, J.M. (1988); “*Is Public Choice Immoral? The Case for the “Nobel” Lie*”, Virginia Law Review, Vol.74, No.2,

Symposium on the Theory of Public Choice, March, pp. 179- 189.

Buchanan, J.M. (1959); “*Positive Economics, Welfare Economics, and Political Economy*”, Journal of Law and Economics, Vol.2, October, pp: 124- 138.

Buchanan, J.M. (1987b); “*The Constitution of Economic Policy*”, Science Vol.236, No.4807, June, pp. 1433- 1436.

Buchanan, J.M. (1997); “*The Balanced Budget Amendments: Clarifying the Arguments*”, Public Choice, 90, pp: 117- 138.

Bulutoğlu, K. (2008); Kamu Ekonomisine Giriş, 7. Baskı, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara.

Buti, M. ve Martins, J.N. (2007), “*From Deficits to Debt and Back: Political Incentives Under Numerical Fiscal Rules*”, CESifo Economic Studies, Vol. 53, No. 1, February.

Clemens, J. ve diğ erleri (t.y.); “*Tax and Expenditure Limitations: The Next Step in Fiscal Discipline*”, The Fraser Institute, <<http://www.heartland.org/Article.cfm?artId=13497>>, (25.12.2008)

Çelebi, K. (1993), “Kamu Ekonomisinde Metot Sorunu”, DEU İİBF Dergisi, C.8, S.1, 215- 225.

Çelebi, K. (2000), Kamu Ekonomisi Analizi ve Kamu Ekonomisinin Büyüklüğü Sorunu, Emek Matbaası, Manisa.

Dury, K.ve Pina, A.M. (2003), “*Fiscal Policy in EMU: Stimulating the Operation of the Stability Pact*”, Journal of Policy Making, 25.

Eker, A. ve Altay A. ve Sakal, M. (2007); Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler), İzmir.

Fatas, A.ve Mihov, I. (2006), “*The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US States*”, Journal of Public Economics, 90,.

Günay, A. (2007); Mali Disiplinin Sağlanması da Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Yayın No: 2007/375, Ankara.

Güneş, Ş. (2002); “*Keynesyenizm: Eleştirel Bir Yaklaşım*”, Liberal Düşünce, Kış- Bahar, 163- 174.

Güvel, E.A. (1998); “*Demokrasi, Piyasa Ekonomisi ve Liberal Düşünce Geleneği*”, Liberal Düşünce, Güz, 105- 120.

Hallerberg, M. ve Strauch, R. ve von Hagen, J. (2007), “*The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries*”, European Journal of Political Economy, 23.

Hallet, A.H. ve Lewis, J. (2007), “*Debt, Deficit, and the Accession of the New Member States to the Euro*”, The Journal of Political Economy, 23.

Kiewiet, R.D.- Szakaly, K. (1996), “*Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of Bonded Indebtedness*”, The Journal of Law, Economics & Organizations, V. 12, N. 11.

Kleimt, H. ve Brennan, G. (1990), “*Logo Logic*”, Constitutional Political Economy, 2(3).

Lovenberg, A.D. ve Yu, B.T. (1992), “*Efficient Constitution Formation and Maintenance: The Role of “Exit”*”, Public Choice, 1(3).

Maria, G. ve Milesi- Ferretti (2003), “*Good, bad or ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*”, Journal of Public Economics, 88.

Mueller, D.C. (2005); “*Constitutional Political Economy in the European Union*”, Public Choice, 124, pp: 57-73.

Niskanen, A. W. (1992), “*The Case for a New Fiscal Constitution*”, Journal of Economic Perspectives, Vol.16, No. 2, Spring.

Özkıvrak, Ö. ve Dileyici, D. (2001), “*21. Yüzyıldaki Eğilimler Doğrultusunda Türkiye’de Piyasa Ekonomisi ve Devlet*”, Yeni Türkiye Dergisi, S.42, 1267-1277.

Poterba, J.M. (1995), “*Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence From the States*”, National Tax Journal, Vol. 48, No. 3, September.

Rowley, C.K. (1997); “*Introduction: The Relevance of Public Choice for Constitutional Political Economy*”, *Public Choice*, 90, pp. 1-10.

Sakal, M. (1998); “*Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller*”, *DEU İİBF Dergisi*, C.13, S.1, 211- 230.

Sakal, M. (2003); *Anayasal Bütçe Reformunun Esasları*, Gazi Kitabevi, Birinci Baskı, Ankara.

Savaş, V. (1997); *Anayasal İktisat*, Genişletilmiş 3. Baskı, Avcıol Basın Yayın, İstanbul.

Savaş, V. (2000); *İktisatın Tarihi*, 4. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Savaş, V. (2005); *Politik İktisat*, Tıpkı 5. Baskı, Beta Basım, İstanbul.

Savaş, V.F. (1997); “*Görünmez El, Rasyonellik ve Yozlaşma: Liberal Yaklaşım*”, *Liberal Düşünce*, Güz, 43- 54.

Sutter, D. (1997); “*Enforcing Constitutional Constraints*”, *Constitutional Political Economy*, 8, pp: 139- 150.

Van den Hauwe, L. (1999); “*Public Choice, Constitutional Political Economy and Law and Economics*”, <<http://encyclo.findlaw.com/0610book.pdf>>, (12.12.2008)

Van den Hauwe, L. (2005); “*Constitutional Economics*”, içinde: *The Elgar Companion to Law and Economics*, (ed. J. Bachaus), The Elgar Companion, Second Edition, Germany, pp: 223-238

Voigt, S. (1997); “*Positive Constitutional Economics: A Survey*”, *Public Choice*, 90, pp: 11-53.

Von Hagen, J.ve Eichengreen, B. (1996), “*Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union*”, The American Economic Review, Vol. 86, No. 2, May.

Vural, İ.Y. (2007); “*Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları*”, İçinde. Kurumsal Maliye Politikası (ed. C.C. Aktan ve D. Dileyici ve İ. Y. Vural), Seçkin Yayınları, Ankara, 97- 117.