

ANAYASANIN EKONOMİK ANALİZİ: BİR OYUN TEORİSİ YAKLAŞIMI*

Yrd.Doç.Dr. Tamer ÇETİN

Zonguldak Karaelmas Üniversitesi

İİBF İktisat Bölümü

tamer.cetin@yahoo.com

ÖZET

Bu makale, anayasa üzerine bir Hukuk ve Ekonomi perspektifi sunmayı amaçlanmaktadır. Makale iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm, bir anayasanın ekonomik analizinde, anayasal sözleşme ve süreçlerin özellikle Hukuk ve Ekonomi literatürü açısından ne anlam ifade ettiğini tartışmaktadır. İkinci bölüm, anayasa yapma süreçlerinde çıkar gruplarının rolünü ve oyun teorisi perspektifinden anayasa değişikliğini analiz etmektedir. Özellikle bir rant arama toplumunda anayasa yapma süreçleri, özel çıkar grupları perspektifinden ele alınmakta ve yasa koyucu ile çıkar grupları arasındaki ilişki incelenmektedir. Son olarak makale, bir anayasa yapma sürecinde seçmen ve politika yapıcı arasındaki etkileşime, asimetric bilgi ve güvenilir taahhüt bağlamında oyun teorik bir yaklaşım getirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Anayasa, Hukuk ve Ekonomi, Asıl-Vekil İlişkisi, Oyun Teorisi.

ECONOMIC ANALYSIS OF CONSTITUTION: A GAME THEORY APPROACH

ABSTRACT

This paper aims to present a law and economic perspective over constitution. The paper consists of two sections. The first section discusses what the constitutional contract and processes in economic analysis of a constitution mean specifically in terms of Law and Economics literature. The second section analyzes the role of interest groups in a constitution making process and a constitution amendment from a game theoretical perspective. In particular, the constitution making processes in a rent-seeking society is analyzed from the perspective of private interest groups and the interaction between a law-maker and interest groups is considered. Lastly, the paper introduces a game theoretical approach in the context of asymmetric information and a

* Bu makale, YEBKO 2009'da sunulmuş olan bildiri metninin geliştirilmiş halidir. Ayrıntılı bilgi için Çetin ve Vural (2009)'a bakılabilir.

credible commitment to the interaction between constituent as a principal and policy maker as an agent in the constitution making processes.

Keywords: *Constitution, Law and Economics, A Principal-Agent Relation, Game Theory.*

1. GİRİŞ

Coase (1960), iktisadi ilişkilerin bir ülkenin hukuki donanımına göre şekillendiğini ifade ettiğinden bu yana, “*Hukuk ve İktisat*” öğrencileri, pek çok hukuki ve siyasi değişkeni, Neoklasik iktisadın temel varsayım ve araçlarıyla analiz etmeye ve açıklamaya çalıştılar. Bu kapsamda ceza hukuku, sözleşme hukuku, mülkiyet ve sorumluluk hukuku gibi alanlar, Hukuk ve İktisat literatürü içinde iktisadi etkinlik kriteri temel alınarak analiz edilmeye çalışılmıştır (Posner, 1998; Cooter ve Ulen, 2004). Bu alanlardan birisi de anayasanın ekonomik analizidir. Anayasanın ekonomik analizi, bir yandan anayasanın iktisadi açıdan ne anlam ifade ettiğini irdelerken, diğer yandan anayasa yapma süreçlerini bir politika belirleme süreci olarak ele alarak analiz etmektedir. Bu çalışma, her iki meseleyi *Hukuk ve İktisat* perspektifinden ele almayı hedeflemektedir.

Anayasanın iktisadi açıdan önemli anlamları bulunmaktadır. Öncelikle anayasa, diğer tüm yasal düzenlemeler gibi bir ekonomideki mülkiyet haklarını tanımlamakta ve böylece refahı çıkar grupları arasında yeniden dağıtmaktadır. Diğer yandan anayasalar, en belirgin ve en uzun ömürlü toplumsal sözleşmelerdir. Bir kez anayasa çıkarıldığında, tekrar bir anayasa yapmak ve maddeleri değiştirmek özellikle işlem maliyetleri açısından oldukça maliyetlidir. Bu nedenle anayasa yapma süreçleri, çıkar gruplarının yoğun baskısına neden olmaktadır. Çıkar gruplarının anayasa yapma süreçlerindeki etkisi, anayasa yapmanın en önemli maliyet unsurlarından biri olmakla birlikte, anayasanın kendi doğasından kaynaklanan başka maliyet unsurları da bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi, bir sözleşme olarak anayasaların eksik sözleşmeler olmalarıdır. Bir diğer önemli sorun, anayasanın çıkarıldıktan sonra yürütme ve yargı tarafından nasıl yorumlanacağı sorunudur. Ayrıca anayasanın eksiklikleri, iktisadi açıdan yüksek işlem maliyetlerini beraberinde getirmektedir.

Bu çalışma, bir yandan anayasanın bir düzenleyici sözleşme olarak anayasa öncesi ve sonrası dönemlerde işlem maliyetleri ve mülkiyet hakları açısından olası sorunlarını incelerken, diğer yandan anayasa yapma süreçlerinde özel çıkar grupları, asıl-vekil ilişkisi ve güvenilir taahhüt açısından anayasanın ne anlam ifade ettiğini analiz etmektedir. Çalışma, anayasanın ekonomik anlamını ve bir anayasa yapma sürecinde çıkar grupları ve yasa koyucu arasındaki ilişkiyi açıklamaktadır. Son olarak, süreci, asıl-vekil ilişkileri bağlamında oyun teorisi perspektifinden analiz etmektedir.

2. ANAYASANIN EKONOMİK ANLAMI

Anayasanın ekonomik analizi, Hukuk ve İktisat literatüründe yeni gelişen bir alandır⁵. Anayasal iktisat veya anayasal politik ekonomi ile tam olarak örtüşmemekle birlikte, tamamen ayrı bir alan da değildir. Hukukun ekonomik analizinde olduğu gibi anayasanın iktisat perspektifinden analizinde de Neoklasik iktisadın etkinlik, kurallar, davranışlar ve tercihlere ilişkin varsayımları kullanılmaktadır⁶. Kuralların, içsel, veri ve sabit olduğu varsayılır. Özellikle Anayasal İktisat bağlamında kurallar arasından tercih yapmanın, rasyonalite altında yapıldığı kabul edilir. Bu çalışmada da kullanıldığı gibi Yeni Kurumsal İktisat (YKİ) açısından anayasal kurallar, (formal) kurumlar olarak kabul edilir⁷.

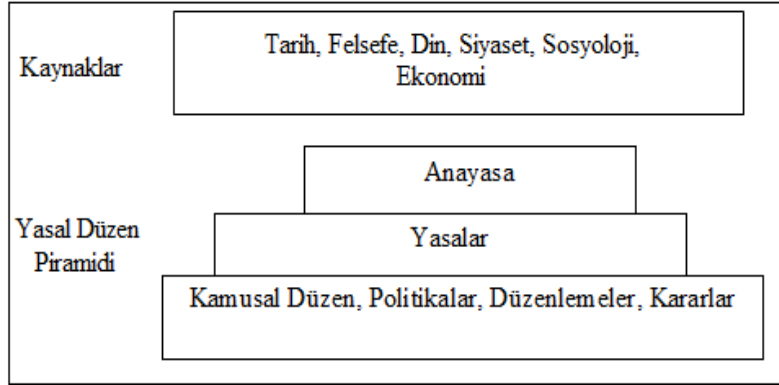
Anayasanın ekonomik analizinde normatif ve pozitif olmak üzere 2 temel yaklaşım bulunmaktadır. Normatif yaklaşım, bir asıl-vekil ilişkisi bağlamında, temsilcilerin (örneğin yasa koyucuların) faaliyetlerinin ve durumlarının rasyonel olup olmadığı ile ilgilenir. Bu anlamda teoriktir. Yapılan tercihlerin sonuçlarını, Neoklasik iktisat açısından etkin veya refah iktisadı açısından adil olma kriterine göre tanımlar. Başka bir deyişle anayasanın ekonomik anlamı üzerinde durur. Pozitif yaklaşım, alternatif anayasal kuralların (iktisadi) etkilerini ve alternatif anayasal kuralların ortaya çıkışını ve değişikliğini açıklamakla ilgilenir. Daha çok ampirik çalışmalardan oluşmaktadır (Voigt, 2008:363-4). Literatürde pek çok çalışma, anayasanın ekonomik analizinde pozitif yaklaşımı tercih etmekle birlikte bu makale, anayasanın ekonomik analizini normatif yaklaşımla irdelemektedir.

Şekil 1’de gösterildiği gibi anayasa, bir toplumun iktisadi, sosyal ve siyasi tüm alanlarına yön veren ve yasal normlar hiyerarşisinde piramidin tepesinde yer alan düzenleyici bir sözleşmedir. Ülkedeki tüm yasal düzenlemeler, kamu alanı, kamu ve özel sektör politikaları, her türlü düzenleme ve karar, anayasaya uygun olmak zorundadır. Diğer yandan bir ülkede anayasanın kaynağı, ülkenin tarihi, felsefi algısı, dini, siyaseti, sosyolojik yapısı ve ekonomisidir (Cooter, 2000). Tüm bunlar, anayasanın ilgili ülkedeki tüm grupları etkilediği ve dolayısıyla anayasa yapma süreçlerinin, tüm bu grupları içermesi gerektiği anlamına gelmektedir. Biz burada, anayasanın sadece ekonomik açıdan ne anlam ifade ettiği ile ilgilendiğimiz ve ekonomiye de nihayet politik kararlar yön verdiği için anayasanın politik ve ekonomik sebep ve sonuçları ile ilgilieniyoruz.

⁵ Anayasanın ekonomik analizine ilişkin ayrıntılı bir tartışma için Cooter (2000)’e bakılabilir.

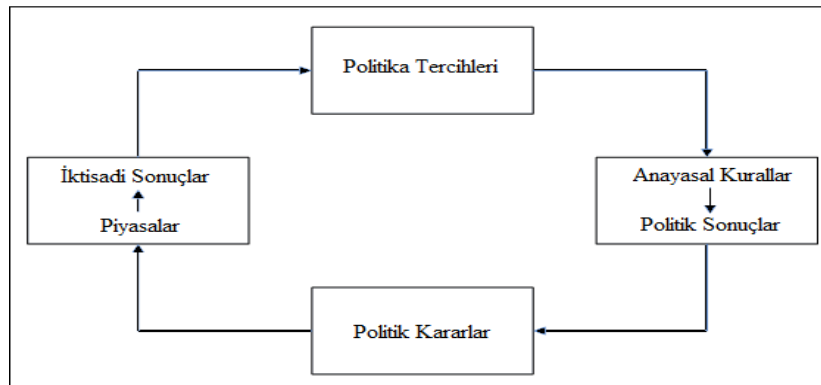
⁶ Hukukun ekonomik analizi hakkında ayrıntılı bilgi için Posner (1998) ve Cooter ve Ulen (2004)’e bakılabilir.

⁷ YKİ, kurumları, formal ve informal kurumlar olarak ikiye ayırmaktadır. Ayrıntılı bilgi için North (1991)’e bakılabilir.

Şekil 1: Yasal Normlar Piramidi ve Kaynakları

Kaynak: Cooter, R. (2000), *The Strategic Constitution*, Princeton: Princeton University Press, s. 19.

Anayasa, toplumsal yapı içinde politik ve ekonomik sonuçları olan bir sözleşmedir. Zira Şekil 2’de gösterildiği gibi anayasaların bir yandan iktisadi sonuçları bulunmakta, diğer yandan bu iktisadi sonuçlar, anayasa değişikliklerine ilişkin politik tercihleri belirlemektedirler (Persson ve Tabellini, 2003:3). Buna göre demokratik bir anayasa yapma sürecinin döngüsünü Şekil 2’ye göre açıklayabiliriz. Öncelikle anayasal kurallar, politik tercihlere göre şekillenir. Politik tercihler, toplumun mümkün olduğu kadar tüm gruplarını temsil eden görüşlere yer verdiği ölçüde demokratik bir anayasa gerçekleştirilebilir. Diğer yandan anayasaların politik sonuçları bulunmaktadır. Pek çok politik karar, anayasanın bağlayıcılığı altında verilir. Bu nedenle ülke siyasetinin ne kadar katılımcı ve demokratik olup olmadığını, anayasa yapma süreçlerine tüm çıkar gruplarının katılıp katılmadığı tayin edecektir. Bu kararların en önemli sonucu ise bir sonraki dönemde cari dönem hükümetinin iktidar olup olmayacağıdır.

Şekil 2: Demokratik Politika Yapma Süreci

Kaynak: T. Persson ve G. Tabellini (2003), *The Economic Effects of Constitutions*, Massachusetts: The MIT Press, s. 3.

Anayasaya uygun biçimde belirlenen kararların iktisadi sonuçları da bulunmaktadır. Anayasa, müdahaleci bir ekonomi politikası anlayışı benimsiyorsa, anayasa sonrası hükümetleri, planlı bir ekonomiyle tüm piyasaları yönetmek zorunda kalacaklardır. Aksine, anayasa, serbest piyasa ekonomisini benimsiyorsa, hükümetler, piyasalara müdahale etmek yerine, rekabeti geliştirici politikalar tercih edeceklerdir. Aksi durumda siyasi iktidarların ekonomi politikaları, Anayasa Mahkemeleri gibi yüksek yargı kurumları tarafından iptal edilir ve engellenir. Bu nedenle ekonomik sonuçların olumlu olması için anayasaların gelişen ekonomik ve teknolojik koşullara uyumlu veya anında uyum sağlayabilir nitelikte olmaları gerekir. Bu süreçte iktisadi sonuçların, politik tercihler üzerinde önemli etkileri bulunur. Sonuç olarak, anayasalar, siyasi ve ekonomik süreçler arasında doğrudan bir etkileşim sağlayan en temel unsurlardır. Bu etkileşim, siyaset ve ekonomi alanındaki tüm aktörlerin ve çıkar gruplarının anayasa tarafından etkilendiği ve anayasa yapma süreçlerini etkileyebileceği anlamına gelmektedir.

2.1. Bir Düzenleyici Olarak Anayasa

Daha önce ifade edildiği gibi YKİ perspektifinden anayasalar, kendi çıkar ve amaç fonksiyonları peşinde koşan bireylerin ve diğer (iktisadi) aktörlerin faaliyetlerini sınırlandıran kurallardan oluşan kurumlardır. Bir diğer ifadeyle kurumlar, bireylerin, belirsizliği azaltmak, iktisadi, politik ve sosyal çevrelerini kontrol altında tutmak için tesis ettiği kurallar, normlar ve kısıtlamalardır. O halde anayasalar, genel bir perspektiften siyaseti, ekonomiyi, sosyal yaşamı ve çevreyi, insanlar açısından daha az maliyetli kullanılacak şekilde düzenleyen kurumlardır⁸.

Anayasa, bir toplumun iktisadi, sosyal ve siyasal tüm alanlarına yön veren ve yasal normlar hiyerarşisinde piramidin tepesinde yer alan düzenleyici bir sözleşme olmakla birlikte, temelde sadece yasal bir düzenlemeden ibarettir. Bu anlamda iktisadi bakış açısıyla tüm düzenlemeler veya regülasyonlarda olduğu gibi Anayasa değişikliği de, mülkiyet haklarını yeniden tanımlamak ve geleceğin çıkar grupları için refahı yeniden dağıtmak anlamına gelebilir (Macey, 1988). Bu nedenle (ana)yasa yapma süreçleri iktisadın can alıcı konularından birisidir. Öncelikle tüm kamu politikası belirleme süreçlerinde olduğu gibi Anayasa yapma süreçleri de özel çıkar gruplarının, bu sürece taraf olmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla Anayasa değişikliğinin içeriği kadar, Anayasa yapma süreci de önemlidir. Halihazırda Türkiye’de olduğu gibi bu değişim sürecine çıkar gruplarının müdahil olması ve her bir çıkar grubunun, kendi pozisyonunu, kendi fayda-maliyet durumuna göre alması ve buna uygun bir ses tonuyla sürece katılması oldukça doğal karşılanmalıdır. En azından kabul edilmelidir ki böyle olması, demokrasilerde içsel bir veridir.

Bunu görmezden gelmenin veya çıkar gruplarını süreçten dışlamaya çalışmanın, pek çok olumsuz yanı bulunmaktadır. Öncelikle bu durum, demokrasinin bir sonucudur. Demokratik bir yapı, en azından teorik olarak tüm çıkar gruplarının politika belirleme süreçlerinde temsil edilmesini mümkün kılar. Başka bir deyişle, Anayasa yapma

⁸ Kurumlar ve kurallar hakkında ayrıntılı bilgi için Menard ve Shirley (2005)’e bakılabilir.

sürecine toplumun tüm kesimlerinin müdahil olması ve Anayasa'nın olabildiği kadar tüm grupları temsil etmesi, nihai metnin ne kadar demokratik olduğunu ve tüm çıkar gruplarının fayda fonksiyonlarını en azından dikkate aldığını gösterecektir. Ancak sorun şu ki, genellikle bu süreçlerde politika belirleyiciler üzerinde en fazla etkili olan gruplar, yeni servet dağılımından en fazla kaynak transferi elde etmeyi hedefleyenlerdir. Bu gruplar genellikle yüksek gelir düzeyine sahip, küçük sermayedar gruplardır. Zira daha geniş kitlelere sahip örneğin tüketici grupları gibi grupların hem bir araya gelmeleri oldukça maliyetlidir, hem de bu maliyete karşın yeni durumdan elde edecekleri kişi başına fayda oldukça düşük olacaktır. Buna karşın, daha küçük ölçekli grupların hem bir araya gelmeleri ve politika üzerinde baskı yapmaları daha az maliyetli olacak, hem de nihai durumdan elde edecekleri muhtemel servet transferi, katlandıkları maliyetin oldukça üzerinde kalacaktır⁹ (Viscusi vd., 1996).

Aynı senaryo, iktisadi çıkar grupları dışında örneğin politik veya bürokratik çıkar gruplarına da uyarlanabilir. Zira regülasyon veya Anayasa değişikliği, politik ve bürokratik mülkiyet haklarını da tanımlamakta ve (*keyfi*) yetkilerin el değiştirmesine neden olabilmektedir. Politik mülkiyet hakkı, her hangi bir politik veya bürokratik alanda, devlet otoritesinin, kendisine yetki devredilen kurumlar veya bireyler tarafından kullanılma hakkıdır (Majone, 2001a:58). Buna göre politikacılar ve bürokratlar, anayasa değişiklikleri ile politik mülkiyet haklarını kaybedebilirler. Hem özel sektör, hem de kamu sektöründeki bu çıkar gruplarının varlığı ve sürece katılma şekli, demokrasinin açmazı olarak değerlendirilebilir, fakat nihayet demokrasinin sonucudur. O halde ne olursa olsun bu tür çıkar grupları süreçten dışlanamaz veya bu *de facto* durum görmezden gelinemez. Sorunun çözümü, siyasi otoritenin, çıkar grupları arasındaki dengeye ne kadar yaklaştığında yatmaktadır. Siyasiler, etkin bir sonuç için bir yandan anayasa süreçlerine tüm grupların katılımını temin etmeli, diğer yandan anayasanın bir rant dağıtma mekanizması haline gelmesini engellemelidirler.

2.2. Eksik Sözleşme Olarak Anayasa

Yasama süreçleri ve yargısal denetimin işlevi, özel sözleşmelerin uygulanmasında ortaya çıkan aksaklıkları gidermek için kullanılan yasal yaptırımların rolü ile benzerlik göstermektedir. Özel çıkar gruplarının faydasına gerçekleşen yasama faaliyetleri üzerinde sonraki dönem hükümetlerinin aksi yönde davranmasını engelleyici kuralların yer aldığı sözleşmeler, sürdürülebilirliklerinden dolayı daha değerlidirler. Bir örnek, sonraki hükümetlerin, önceki yasama faaliyetlerini değiştirme aşamasında karşılaştıkları yasama sürecine ilişkin maliyetlerdir. İki meclisli yasama, alt komisyonların varlığı, yasama faaliyetlerinde meclis konuşmalarının zaman çalmak için uzatılmasına olanak sağlaması, çoğunluk oylama sistemleri, eski yasaları iptal etmeyi veya yeni yasa çıkarmayı maliyetli hale getirmek için kullanılan araçlar olarak düşünülebilir. Bir başka engel bağımsız yargıdır. Teoride yargıçların, yasal düzenlemeleri, yasa koyucunun yasa çıkarırken güttüğü amaca göre yorumladıkları varsayılır. Ancak uygulamada yargıçların çıkarları veya güçleri, mevcut sistemden

⁹ Bu durum, TUSİAD ve TOBB gibi büyük sermayedar grupların anayasa yapma süreçlerinde niçin sürekli açıklama yaptıklarını açıklamaktadır.

kaynaklanıyorsa, yargıçlar yeni yasama faaliyetini, eski sistem lehine yorumlayabilirler. Bu koşullar altında özel çıkar gruplarının taleplerini dikkate alan sözleşmeler, çok daha az değerli olacaktır (Crain ve Tollison, 1979).

Buna göre YKİ'nin eksik sözleşmeler yaklaşımı, anayasa sözleşmeleri için de geçerlidir. Bir anayasa metni, gelecekte takip edilecek prosedür ve kuralları, detaylı ve açık bir biçimde içermez. Pek çok anayasa maddesi, gelecekte ortaya çıkabilecek olası durumlara karşı tekrar yorumlanacak şekilde açık bırakılır. Anayasalar için eksik sözleşme gerekçeleri, temel olarak diğer bütün sözleşmelerde olduğu gibidir.

1. Öncelikle anayasa metni, geleceğe ilişkin tüm olasılıkları öngöremez.
2. Bir maddeyle ilgili çok sayıda olasılığın ortaya çıkma ihtimalinden dolayı, kuralları açıkça tanımlamak çok karmaşık veya oldukça zordur.
3. Olasılıkları nesnel bir biçimde gözlemleyip, analiz ederek anayasayı düzenlemek ve uygulamaya koymak oldukça zordur.

Tüm bu sorunlar, anayasa sözleşmeleri durumunda, özel sözleşmelere göre çok daha önemli boyutlara ulaşabilmektedirler. Çünkü anayasalar öncelikle, iş sözleşmelerine göre çok daha uzun süre yürürlükte kalmakta ve diğer sözleşmelere göre çok daha geniş kesimleri etkilemektedirler. İktisadi koşullar, bir anayasanın uygulamada kaldığı dönem boyunca radikal bir biçimde değişebilmektedirler. Anayasa değişikliklerinin yaşandığı politik çevrelerde olasılıklara ilişkin çatışma ve anlaşmazlıklar, iş dünyasındaki duruma göre çok daha yaygındır. O halde politik alandaki işlem maliyetleri diğer durumlara göre çok daha yüksektir (North, 1993:18; Berggren ve Karlson, 2003:103). Bu durum anayasa yapma süreçlerinde daha belirgin bir hal almaktadır. Özellikle anayasanın iktisadi konulara ilişkin hükümleri, ekonomik koşullar, öngörülemez ve hızlı bir biçimde değiştiğinde, bu değişime uyum sağlayacak şekilde yorumlanabilmesi ve uygulanabilmesi için genel ifadelerle tanımlanmalıdır. Anayasanın yorumlanması ve uygulanması sürecinde, herhangi bir maddeyi çok farklı şekillerde uygulamak mümkündür. Bu yöntemler, zamanın politik koşullarına göre doğal olarak ortaya çıkar. Başka bir deyişle eksik bir sözleşme olarak anayasa, kendi çıkarları peşinden koşan aktörler tarafından manipüle edilebilir. Örneğin Amerikan Anayasası, federal düzeyde vergi toplama ve harcama görevlerini Kongre'ye vermiş ve Kongre, politik nedenlerle vergileri kısırkken, harcamaları genişletmiş ve sonuç olarak bütçe açıklarına neden olmuştur (Dixit, 1996). Bu durum, Anayasal yetkinin politik aktörler tarafından kendi politik çıkarları açısından kullanıldığını göstermektedir. Aynı şekilde Türkiye'de 1982 Anayasası, hükümetlerin liberal ve müdahaleci ekonomi politikaları konusunda koşulların gereklerine göre hareket etmesi konusunda açıklık bırakmasına karşın, özellikle elektrik, telekomünikasyon gibi endüstrilerde kamu mülkiyetlerinin özelleştirme girişimleri, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay tarafından iptal edilmiştir (Ulusoy ve Oguz, 2007; Savaş, 1998; Akalın, 1994). Bu örnekler, siyaset ve yargı alanındaki aktörlerin anayasayı, sözleşme maddelerine tam olarak uygun değil

de kendi görüşlerine göre yorumlayabildiklerini ve bir sözleşme olarak anayasaların nasıl eksik sözleşmeler olduklarını göstermektedirler¹⁰.

2.3. İşlem Maliyetleri ve Anayasa

YKİ'a göre kurumlar, işlem maliyetlerini azaltmak için tesis edilir. Özellikle anayasalar veya politik kurumlar, mülkiyet haklarını korumayı ve sözleşmeleri etkin bir biçimde uygulamayı güvence altına alarak, işlem maliyetlerinin azaltılmasında çok önemli bir rol oynayabilirler (North, 1991). North ve Weingast (1989), 17. yy. İngiltere'sinde devlet otoritesi üzerinde kurumsal denetim mekanizmalarının önemli güdüler sağlayıp, devlet borçlarının yönetimi ve vergi gibi konularda keyfi davranışları engellediğini göstermiştir. Bu sayede anayasalar, mülkiyet haklarını güvence altına alarak, işlem maliyetlerinin azalmasına ve yatırımların canlanmasına neden olabilirler (Nye, 2008). Bu güvence altına alma, özellikle anayasanın, yatırımcılara ne kadar taahhüt sağladığına bağlıdır.

Dolayısıyla anayasalar bir ülkede işlem maliyetlerinin artmasına veya azalmasına neden olabilirler. Özellikle devlet tarafından yatırım mallarına el konulmayacağı, özelleştirilen varlıkların tekrar kamulaştırılmayacağı, yapılan sermaye malı yatırımları üzerinde sermayedarların adil bir getiri oranı kazanmalarının taahhüt edilmesi, özel sektör ile devlet arasındaki uyumsuzluklarda yasal tahkim süreçlerinin işletileceği gibi konularda güvenilir bir taahhüt sağlayan kurumların (anayasaların) varlığı, yatırımcılar açısından mülkiyet haklarının korunacağı ve işlem maliyetlerinin düşük olacağı yönünde sinyaller verecektir (North, 1993; Spiller, 1996; Baron, 1995). Bu bağlamda anayasanın içeriği, türü ve yine anayasa yapma süreçleri, işlem maliyetleri açısından önemli ölçüde yol gösterici olacaktır.

Pozitif hukuk normları açısından, kazüistik, katı ve ideolojik bir anayasa yerine, çerçeve, daha yumuşak ve nötr bir anayasa türü tercih sebebidir (Özbudun, 2004). Zira bir anayasa metninin, en temel sorunlar olarak, kazüistik, katı ve ideolojik olması, en azından iktisatta kendiliğindenin doğasına doğrudan bir müdahaleyi ve yüksek işlem maliyetli iktisadi süreçleri ima eder. Gerçek dünyada, politik alandakiler daha büyük olmakla birlikte, iktisadi ve politik süreçler, mübadeleyi ve kendiliğindenini zorlaştıran pozitif işlem maliyetleri barındırmaktadırlar. Diğer yandan sıfır işlem maliyetli dünya, bir Robinson Cruise dünyasıdır ve gerçekte örtüşmemektedir. Bu nedenle iktisadi açıdan politika belirleme süreçlerinden beklenen, sıfır işlem maliyetlerine değil, olabildiğince düşük işlem maliyetlerine neden olmalarıdır. Bu nedenle anayasa türünün nasıl olacağına ilişkin tercih, sonraki dönemde piyasalarda işlem yapmanın maliyetlerini minimize eden bir anayasa türüne odaklanmaktadır. Bu ise 1982 Anayasası'nın aksine, pozitif hukukun da kabul ettiği gibi kazüistik ve ideolojik olmayan, nötr ve çerçeve bir anayasa tercihi içerir.

¹⁰ Bu görüş Landes ve Posner (1975) ve Crain ve Tollison (1979) tarafından şüpheli bulunmakla birlikte, tam olarak da reddedilmemiştir. Landes ve Posner (1975), 1930'ların sonlarına kadar 50 yıllık bir süre boyunca Amerikan Anayasa Mahkemesi'nin, hükümetlerin ekonomi politikalarında, çıkar gruplarının etkilerini boşa çıkardığını ifade etmekle birlikte, bağımsız yargının, çıkar gruplarından izolasyonunun çok mümkün olmadığını ileri sürmüşlerdir.

Kazuistik ve ideolojik bir anayasanın rasyonelitesi durumundaki Anayasa'nın her derde deva olması gereken bir metin olma beklentisi, başka gerekçelerle de işlem maliyetlerinin artmasına neden olabilir. 1982 Anayasası deneyiminde açıkça görüldüğü gibi anayasal metnin her soruna çözüm getirme gayretinde olması, politik süreçlerle iktisadi süreçlerin ve bazen de yasal süreçlerle siyasi süreçlerin yer değiştirmesine neden olmaktadır. Örneğin 1982 Anayasa'sının devletin ekonomi politikalarına ilişkin konularda yer yer müdahaleci görüşü bezen de liberal bakış açısını benimsemesi, Anayasal yargı süreçlerinde yargıçların, ekonomik bir sorun olarak alınması beklenen özelleştirme politikalarına ideolojik veya siyasi bakış açısıyla karar vermelerine neden olabilmektedir. Böylece tamamen ekonomik bir rasyoneli ve politik bir tercih olması beklenen özelleştirme kararları, yüksek yargı tarafından manipüle edilebilir hale gelmekte ve hukuki süreçler, hem siyasi hem de ekonomik süreçlerin yerine geçebilmektedirler. 1982 Anayasası'nın bu durumu, iktisadi süreçlerde olması gereken kendiliğindenin doğasına sürekli müdahale ve yüksek işlem maliyetleri anlamına gelmektedir.

Bir diğer önemli unsur, anayasal hakların, özel sektör temsilcileri açısından ne kadar güvenilir olduğudur. Örneğin 1982 Anayasası, 1999'da yapılan anayasa değişikliğine kadar, yabancı yatırımcılarla devlet arasındaki uyumsuzlukların çözümünde uluslararası tahkime gitmeyi engellemekteydi. Bu durum, yabancı yatırımcılar açısından güvenilir taahhüt sorununu beraberinde getirirken, diğer yandan Türkiye'deki mahkeme süreçlerinin ağır işleyişi nedeniyle yüksek işlem maliyetlerine de neden olmaktadır (Ulusoy ve Oguz, 2007). 1999'da yapılan bir anayasa değişikliği ile bu sorun düzeltilmiştir. Sonuç olarak, anayasalarda bu tür sorunların varlığı işlem maliyetlerini artırarak iktisadi süreçlerin etkinliğini azaltabilir. Bu nedenle anayasaların içeriği, türü ve yapılış dönemlerinin çok iyi analiz edilmesi gerekir.

3. ANAYASA YAPMANIN EKONOMİK ANALİZİ

Anayasanın, hukuk ve iktisat literatürü kapsamında iktisadi açıdan ne anlam ifade ettiğini açıkladıktan sonra, asıl tartışma konusu olan anayasa yapma süreçlerinin ekonomik analizini yapabiliriz. Anayasa yapma süreçlerinin ekonomik analizinde de hukuk ve iktisat perspektifini dikkate almaya devam edeceğiz. Öncelikle anayasa yapma süreci olarak bir anayasa değişikliğinin çıkar grupları açısından ne anlam ifade ettiğini, daha sonra çıkar gruplarının rant arama faaliyetleri bağlamında seçmen ve politika yapıcı arasında bir anayasanın nasıl yapıldığını, oyun teorisi ile analiz edeceğiz.

3.1. Çıkar Grupları Perspektifinden Anayasal Değişim

Landes ve Posner (1975), anayasal hakları, belirli bir çıkar grubu veya grupları için sağlam bir koruma yöntemi olarak görmektedir. Anayasa değişim süreçleri çok maliyetli olduğundan, bir kez anayasa ile bir çıkar grubuna imtiyaz verildiğinde, bu sorunu anayasal olarak tekrar çözmek son derece zordur. Bağımsız bir yargının ve anayasayı değiştirmeye ilişkin yasa koyucuyu bağlayıcı kuralların (bir yasa çıkarmak için çoğunluk oyunun sağlanma zorunluluğu gibi) varlığı, yasa koyucunun bazı çıkar gruplarını koruyan (yasalarla tesis edilmiş) ilk karar(lar)ının devam edeceğini gösteren

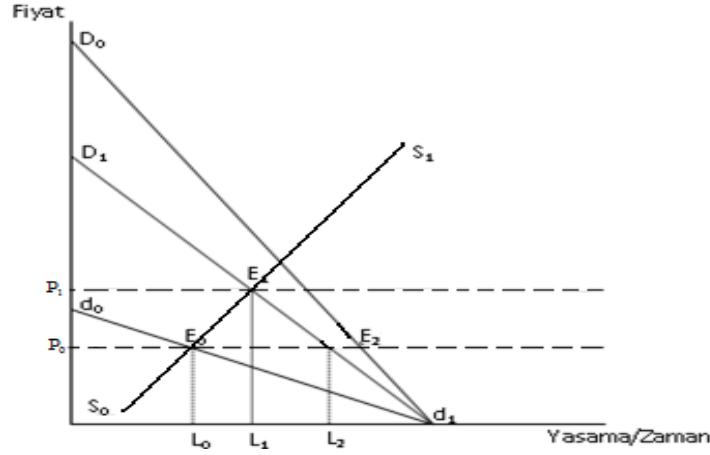
unsurlardır. Anayasal hakkı değiştirmek veya kaldırmak, bir yasal hakkı değiştirmekten çok daha zor ve maliyetli olduğu için bir anayasa maddesi, yasa koyucunun gerçekleştireceği diğer hak verme faaliyetlerinden (yasa, kanun hükmünde kararname vb.) daha sağlam koruma sağlar. Ayrıca anayasal hakların da bir bağımsız yargı kurumu tarafından uygulanması gerekliliği sürekli olasıdır. En azından teorik olarak yargıçların, anayasa maddelerini, yasa koyucunun ilk değişiklikteki yasama amacıyla uyumlu olacak şekilde yorumlamaları gerekmektedir. Bu nedenle anayasa maddeleri, daha sonra mahkeme süreçlerine taşınsa bile sadece anayasayı değiştiren yasa koyucuların tercihleri ile uyumlu olacak şekilde tekrar yoruma açık hale gelebilir (Landes ve Posner, 1975:482). Dolayısıyla anayasa bir kez yapıldıktan veya değiştirildikten sonra, ilk haliyle çıkar grupları açısından ne anlam ifade ettiği son derece önemlidir.

Landes ve Posner (1975) ve Crain ve Tollison (1979), bu görüşü, anayasa değişim süreçlerini modellemek için kullanmışlardır. Öncelikle bir anayasayı değiştirmek, tekrar yazmak veya düzeltmek için farklı yöntemler uygulanabilir¹¹. Toplumun farklı kesimlerinden farklı grupların sürece dahil olması çok muhtemel ve olması gereken durumdur. Ancak en temel koşul, genel seçimlerden başarıyla çıkmış bir meclisin bu süreci yönetmesi ve öneriyi meclise, iktidarın getirmesidir. Genellikle anayasa değişikliklerinin %90'ı bu şekilde gerçekleşmektedir (Crain ve Tollison, 1979:169). Değişiklik önerileri, mecliste tartışılır ve farklı oylama kurallarına göre karara bağlanır. Öneri geçtikten sonra meclis, çoğunluk kuralına göre değişikliği oylar. Farklı yöntemlere göre anayasanın kabulüne veya reddine karar verilir. Ancak bu aşamaya kadar anayasa metni üzerinde etkili olmak isteyen çıkar grupları, politika yapıcılar üzerinde yoğun rant arama faaliyetleriyle etkili olmaya çalışırlar. Çünkü etkili olabildikleri ölçüde gelecek dönemin ekonomiyi düzenleyici uygulamaları, çıkar gruplarının yararına katkı sağlayacaktır. Bu nedenle anayasa yapma süreçlerinin iktisadi açıdan önemli bir anlamı, çıkar gruplarının sürece dahil olmasıdır.

Landes ve Posner (1975)'ten uyarlanmış olan Şekil 3, bir anayasa değişikliği için çıkar grupları ve yasama meclisi arasındaki ilişkiyi açıklamamıza yardımcı olabilir. S_0S_1 , anayasa değişikliği için arz eğrisini ve marjinal maliyeti göstermektedir. Burada marjinal maliyet, çıkar grubu yararına yasa çıkaran bir yasa koyucu için otumlarda harcanan zaman, öneri metinleri hazırlamak için harcanan kaynaklar, oy kullanma ve benzeri unsurlardan kaynaklanan maliyetler anlamına gelmektedir. d_0d_1 talep eğrisi, çıkar gruplarının kendi çıkarları doğrultusundaki anayasa değişikliği talebini ve anayasa değişikliğinden elde edecekleri faydayı temsil etmektedir. Çıkar gruplarının faydası, mevcut yasama meclisinin anayasa değişikliği için faaliyet gösterdiği döneme ait meclis oturumlarına bağlıdır. Talep eğrisi, daha fazla fayda elde eden çıkar grubunun, kendi çıkarlarına hizmet eden değişiklik için daha fazla kaynak harcadığını gösterecek şekilde negatif eğimlidir.

¹¹ Örneğin ABD gibi eyalet sisteminin olduğu ülkelerde, yasa koyucunun önerisi, eyalet meclislerinden gelen öneriler ve farklı anayasal gruplar tarafından yapılan teklifler yoluyla anayasal değişim süreci gerçekleşir (Crain ve Tollison, 1979).

Şekil 3: Anayasa Değişikliğinde Çıkar Gruplarının Etkisi



Kaynak: W. Landes ve R. Posner (1975), “The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective”, *Journal of Law and Economics*, 18(3), 875-901.

Buna göre daha fazla rant için çıkar grupları daha fazla düzenleme-yasama (L) talep ederken, talep eğrisi (D), sağa kaymakta, ancak bu arada çıkar grupları, artan yasama için daha yüksek bir fiyat ödemektedir. Örneğin L_0 düzeyindeki anayasa değişikliğinden E_0 kadar fayda sağlayan çıkar grupları P_0 kadar bir bedel öderken, daha fazla anayasa değişikliği seviyesi L_1 'de, E_1 kadar fayda sağladıkları için daha yüksek bir fiyat (P_1) ödemektedirler. Bu durumda E_0 , anayasa değişikliği için çıkar grupları ve yasamanın başlangıçta dengede olduğu noktayı göstermektedir. $d_0P_0E_0$, anayasa değişikliğinde ortaya çıkan ve yasa koyucu ile çıkar grupları arasında paylaşılan toplam faydayı vermektedir. Özel çıkar grupları tarafından manipüle edilmiş bir anayasa değişikliği söz konusu olduğunda, talep eğrisinin şekilde olduğu gibi sağa kayarak, D_1d_1 konumuna geldiğini kabul edelim. Bir meclis açısından anayasa gibi uzun dönemli sözleşmeler tesis etmenin maliyeti, cari dönem meclisinin aynı şeyi tekrar yaptığı durumda karşılaştığı maliyetten daha fazla değilse, E_1 yeni dönem yasama faaliyetinin piyasa dengesini gösterecektir. Anayasa değişikliğinin her iki taraf için de karlı hale geldiğini gösterecek şekilde yeni dengede toplam fayda, $D_1P_1E_1$ alanı kadar olur. Yeni dengede çıkar grupları L_1 kadar rant sağlarken, politika yapıcılar da bu yeni yasama faaliyetinden P_1 kadar kazanç elde etmektedirler. Bu durum, yasa koyucuların niçin anayasa gibi yasal düzenlemeleri daha uzun ömürlü olacak şekilde düzenlemek için güçlü güdülere sahip olduklarını da açıkça göstermektedir. Zira anayasa değişikliğinden çıkar gruplarının elde edeceği rant daha yüksek olduğunda, yasa koyucuların da kazancı daha fazla olacaktır (Landes ve Posner, 1975; Crain ve Tollison, 1979).

Sonuç olarak, bir anayasa yapma süreci, yoğun bir şekilde çıkar gruplarının manipülasyonuna neden olabilmektedir. Rant arama faaliyetlerine engel olmak yine anayasa kaynaklı uygulamalarla mümkün olabilir. Öncelikle anayasa taslağı belirleme aşamasında sürecin mümkün olduğu kadar demokratik, katılımcı ve şeffaf olması, anayasa öncesi dönem için uygun bir yöntem olabilir. Diğer yandan anayasa yapıcılar,

anayasa sonrası dönemde politik süreçlerin çıkar grupları tarafından etkilenmesini engellemek için 3 önemli yöntem veya araç kullanabilirler. Birincisi, politikacıları, refah azaltıcı politik faaliyetlerden sakındıran bir güdü mekanizması tesis etmektir. Başka bir deyişle anayasa, politikacıların özel çıkar grupları yerine kamu yararını hedefleyen aktörler olmasını sağlamalıdır. Anayasa yapıcıların kullanabileceği ikinci strateji, anayasa sonrası dönemde çıkar gruplarının rant arama faaliyetlerini maliyetli hale getiren uygulamalar olmalıdır. Örneğin yasama faaliyetlerinin anayasa değişikliğini zorlaştıracak şekilde düzenlenmesi özellikle çıkar gruplarının yeni düzenleme talebinde azalmalara neden olabilecektir. Üçüncü yöntem, yaygın olarak kullanılan yargı bağımsızlığıdır. Özellikle anayasa maddelerinin uygulanması aşamasında belirleyici olan yüksek mahkeme süreçlerinin bağımsızlığı, politik keyfiliği ve çıkar gruplarının sonraki dönem politik faaliyetlere katılımını kontrol altında tutan önemli bir yöntemdir. Dolayısıyla politik faaliyetleri etkilemenin maliyetlerini artıran bir anayasa taslağı, rant arama faaliyetlerinin sayısında azalmalara ve böylece toplumsal refahta artışa neden olabilir (Macey, 1988:470).

3.2. Oyun Teorisi Yaklaşımıyla Anayasa Yapmanın Ekonomik Analizi

Oyun teorisinin asıl-vekil ilişkilerine dair analizinin en iyi uygulanabildiği alanlardan biri politika yapma süreçleridir¹². Bu süreçler içerisinde sorunların en açık gözlemlenebildiği örnek ise anayasa yapma süreçleridir. Çünkü anayasa yapma süreçlerinin, asıl olan ülke vatandaşlarının, siyasi karar alıcılara ve siyasetçilerin de anayasal sözleşme yoluyla bürokratik kurumlara, yargı kurumlarına ve toplumun diğer fertlerine yetki devrettiği, dolayısıyla, toplumun tüm kesimlerinin refahını etkileyebilecek bir oyun içerdiği görülmektedir. Biz burada, anayasa yapma süreçlerinde tüm bu taraflar arasındaki etkileşimi değil, sadece tartışmanın temelinde yer alan, seçmen (asıl) ve politika yapıcı (vekil) arasındaki ilişkiyi analiz edeceğiz. Zira politika yapıcı ve vatandaş olarak seçmen arasındaki etkileşim, anayasa yapma süreçlerinde esas olan taraflar (asıl ve vekil) arasındaki ilişkiyi vermekte ve tüm olası durumları görmemize yardımcı olmaktadır.

Oyun teorisi analizine geçmeden önce bazı temel unsurları açıklamak faydalı olacaktır. İktisadi faaliyete yön veren politika belirleme süreçlerinde, politika belirleyiciler tarafından yapılan bugünün tercihleri ile yarının tercihleri arasında bir farklılığın ortaya çıkması, güvenilir kurumlar ve reformlar tesis etme konusunda sorunlara neden olabilir. Bu anlamda politika yapıcılar ve vatandaşlar arasında belki de var olabilecek en önemli sorun, anayasa yapma süreçlerinde ortaya çıkmaktadır. Buna göre anayasa yapma sürecinde temel sorun, anayasanın, toplumun tüm kesimleri için güvenilir bir taahhüt sağlayıp sağlamamasıdır. Politika yapıcıların bakış açısından, ilk yapıldığında etkin olarak kabul edilen bir anayasa, sonraki dönemlerde etkisiz olabilir. Örneğin yukarıda açıklandığı gibi anayasa yapma süreci, çıkar grupları tarafından manipüle edilebilir ve sonraki dönemlerde anayasa değişikliği çıkar gruplarına suni rant sağlayan bir kuruma dönüşebilir. Aynı şekilde anayasa, iktisadi aktörlerin mülkiyet haklarını korumak yerine, varlıklarına devlet tarafından el koymayı meşrulaştırabilir.

¹² Uygulamalar için Cooter (2000) ve Kreps (1990)'a bakınız.

Bunların dışında açık olmayan hükümlerle, iktisadi süreçlerde kamu ve özel sektör ilişkilerini muğlak bırakarak, işlem maliyetlerinin artmasına neden olabilir. Dolayısıyla başlangıçta güvenilir olan bir anayasa değişikliğinin taahhüt altına alınmadığı durumlarda, politika yapıcılar, anayasa değişikliği ile hedeflenen ilk tercihlerden vazgeçmek için politik bir güdüye sahip olabilir ve optimal görünen politikayı sonraki dönemlerde değiştirebilirler (Coyne ve Boettke, 2009:4-5). Politika yapma süreçlerinde taahhüt sorunu, politik güç, önerilen politikalardan fayda sağlayanların elinde bulunmadığı zaman ortaya çıkar. Başka bir deyişle, politik güce sahip olanlar, bu gücü veya yetkiyi, geçmişte yapılan vaatleri değiştirmek üzere kullanmamak için taahhüt veremezler (Acemoglu ve Robinson, 2006:133). Böylece politik gücü elinde bulunduranlarla, anayasa değişikliğinden fayda sağlayanlar arasında bir fark ortaya çıktığında güvenilirlik bir sorun olmaya başlar.

Örneğin vatandaşlar yapılan her türlü reformdan fayda sağlayabilir, ama politik seçkin sınıfından bazı zümreler, azalan güç, gelir ve yetki açısından, bu reformun maliyetlerine katlanırlar. Bu gibi durumlarda politika yapıcılar için reformu gerçekleştirme konusunda taahhüt vermek ve sonraki dönemlerde reformlarla vaat edilen politikalardan vazgeçmek faydalı olabilir. Zira böyle yaparak politik seçkinler, güç, yetki ve daha yüksek gelir seviyeleri şeklindeki kazanımlarını devam ettirebilirler. Politika yapıcıların fırsatçı davranacağı konusunda şüphesi olan vatandaşların, karar verebilmek için politik seçkinlerin reformla ilgili vaatlerini yerine getireceklerinden emin olmaları gerekir. Bu mantık anayasa yapma gibi yeniden inşa veya reform çabalarında geçerlidir.

Reformun sürdürülebilirliği etrafındaki sorun, politika yapıcıların fırsatçı davranarak zamanla davranışlarını değiştirme yönünde bir güdüye sahip olacaklarının beklenmesidir. Tarafların cari dönem kararları, gelecek dönem politikalarıyla ilgili beklentilere bağlıdır. Diğer yandan bu beklentiler, karar verilen geçmiş ve cari dönem politikalarından etkilenirler. Politik kararlar ve sosyal kurallar, beklentilere neden olurken, beklentiler de tarafların faaliyetlerine yön verir. Bağlayıcı kısıtlamaların olmadığı geçmiş dönem vaatleri veya reformları, cari dönemde veya gelecekte yine politika yapıcılar tarafından yok sayılabilir. Buna göre vatandaşların, etkin olması ve sonraki dönemlerde kamu yararıyla uyumlu bir şekilde uygulanması zor görünen anayasa değişikliğine destek vermesi mümkün olmayacaktır.

Bu bağlamda seçmenler ve politika yapıcılar arasında bir anayasa değişikliği sürecinde ortaya çıkan sorunları oyun teorisi ile açıklayabiliriz¹³. Anayasa yapma süreci bir asıl-vekil oyunudur. Seçmenler asıl, politika yapıcılar vekildir. Asıl, vekile bir yetki devrettiğinde, sadık bir vekilin bu yetkiyi asıl yararına kullanması beklenir. Ancak

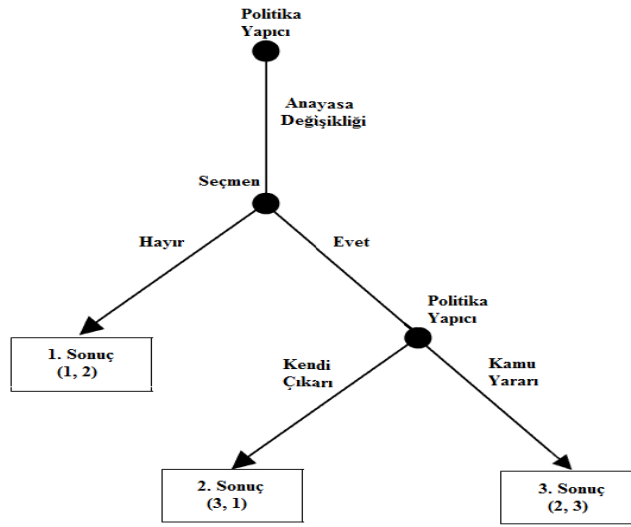
¹³ Bu bölümde kullanılan politika süreçlerine oyun teorisi perspektifi ve bunun asıl-vekil ilişkileri bağlamında anayasa yapma sürecine uyarlanması (Coyne ve Boettke, 2009; Gilardi, 2008; Boettke, 2001 ve Cooter, 2000)'den yararlanılmıştır. Bu çalışmalarda Coyne ve Boettke (2009) ve Boettke (2001), politika yapıcının herhangi bir politika reformu ve vatandaşın buna karşı durumunu, Gilardi (2008), yatırım yapan şirket ve siyasi iktidar arasındaki taahhüt sorununu, Cooter (2000), asıl ve vekil arasındaki yetki devrini oyun teorisi bağlamında modellemektedirler. Bu çalışma, adı geçen çalışmalardan farklı olarak, doğrudan anayasa yapma sürecini, sürecin barındırdığı kendi sorunları bağlamında oyun teorik olarak modellemektedir.

gerçek hayatta özellikle asıl ve vekil arasında çıkar çatışmaları olduğunda vekil, bu yetkiyi kendi çıkarına kullanır. Diğer yandan her iki taraf için de kendi faydalarını fazlaştırmak söz konusu olduğunda, tarafların tercihleri rasyonel olarak kendi çıkarları lehine olacaktır. Özellikle asimetrik bilgi sorunundan dolayı vekilin uygulamalarının asıl tarafından tam olarak denetlenemediği yetki devri durumlarında vekil, bu yetkiyi kendi faydasını fazlaştırmak için kullanma eğiliminde olacaktır. Asıl ve vekil arasındaki bu çıkar çatışması, vekilin ne kadar güvenilir olduğu, asılın risk almayı sevip sevmediği ve vekili kontrol altında tutup tutmaması gibi sorunları beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla bu karar oyununun temelinde asıllar açısından asimetrik bilgi ve vekiller açısından tercihler, fayda maksimizasyonu ve rasyonalite yer almaktadır.

Bu çalışmada asıl olarak seçmenler, anayasa değişikliği için vekil olan politika yapıcılara yetki delege edip etmemeye karar vermektedirler¹⁴. Seçmenler, kararlarını, politika yapıcıların siyasi yaşam deneyimleri hakkındaki bilgilerine göre verirken, politika yapıcılar anayasa değişikliğine ilişkin kararlarını veya tercihlerini, çıkar gruplarının manipülasyonuna, kendi çıkar fonksiyonlarına, diğerkam olup olmadıklarına göre verirler. Dolayısıyla anayasa yapma sürecini asıldaki bilginin ve vekildeki davranış kodlarının durumuna göre oyun teorisi bağlamında farklı şekillerde analiz edebiliriz. Öncelikle Şekil 4'te gösterildiği gibi tam bilgi durumunda gerçekleşen bir anayasa değişikliğini ele alalım. 1. oyuncu, politika yapıcılar olarak kanun koyucuyu ve 2. oyuncu ise anayasa yapıcılar dışındaki tüm vatandaşlar anlamına gelen seçmenleri temsil etsin. Oyun, politika yapıcıların bir anayasa değişikliği gerçekleştirileceğini açıklaması ile başlamaktadır. Oyunda 2. hamle seçmen tarafından yapılır. Seçmen, örneğin kamuoyu ile paylaşılan anayasa taslağına evet veya hayır diyerek, oyuna devam edip etmeyeceğine karar verecektir. Burada seçmenin kararını etkileyen tek faktör, politika yapıcının, sonraki dönemlerde nasıl davranacağı hakkında ne kadar bilgi sahibi olduğudur. Zira kurumsal herhangi bir düzenleme veya değişiklik ile ulaşılabilecek sonuçlar hakkında en azından biraz bilgi sahibi olmaksızın, alternatifler arasında doğru seçimi yapmak imkansızdır (Coase, 1988:30).

¹⁴ Bu karar, anayasayı değiştirecek siyasi iktidarı bir seçimle tayin etmek şeklinde olabileceği gibi Cumhurbaşkanı tarafından taslağın referandumla götürülmesi şeklinde de olabilir. Her iki durumda da seçmenin oyu, anayasa değişikliğine evet veya hayır anlamına gelmektedir.

Şekil 4: Tam Bilgi Durumunda Anayasa Yapma Oyunu



Şayet politika yapıcı, anayasa değişikliğini, özel çıkar gruplarının baskısı altında veya politik faydasını maksimize etmek için gerçekleştiriyorsa, kendi çıkarını tercih etmiş olur. Diğer yandan anayasa değişikliği ile tüm kesimlerin mülkiyet haklarını açıkça tanımlayarak ve koruma altına alarak, işlem maliyetlerini azaltmayı ve refahı artırmayı veya adil bir şekilde dağıtmayı hedefliyorsa, kamu yararını tercih etmiş olur. Tam bilgi durumunda seçmen, politika yapıcının tercihini tam olarak bileceği için, kamu yararını takip eden politikacılara *evet*, kendi çıkarını maksimize etmeye çalışan politikacılara *hayır* diyecektir. Dolayısıyla politika yapıcılar tarafından anayasa değişikliğine ilişkin güvenilir bir taahhüt verilmezse süreç sona erecek veya güvenilir bir taahhüt verilinceye kadar ertelenecektir. Dolayısıyla bilginin tam olduğu ve güvenilir taahhüdün olmadığı durumda oyun, seçmenin anayasa değişikliğine *hayır* demesi ile sona erecektir. Seçmen, politika yapıcının, anayasa değişikliğini kendi faydasını maksimize etmek için kullanacağını bildiği için bu sürece katılmayacaktır. Bunun nedeni her iki olasılıkta tarafların kazanımları karşılaştırıldığında açığa çıkacaktır.

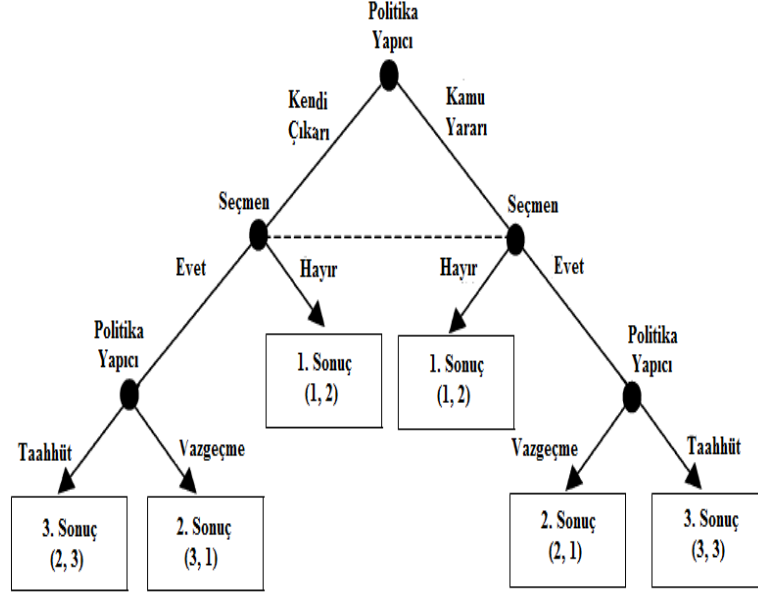
Eğer seçmen anayasa değişikliğine *hayır* derse, 1. sonuç gerçekleşir. Eğer *evet* derse, politika yapıcı stratejisini belirler ve kararını verir. Politika yapıcının kararı, kendi faydasını veya kamu yararını maksimize etmek yönünde olacaktır. Kendi faydası peşinden koşarsa 2. sonuç, kamu yararını gözetirse 3. sonuç ortaya çıkacaktır. Bu durumda seçmen için en iyi sonuçlar sıralaması $3 > 1 > 2$ olurken, politika yapıcı için $2 > 3 > 1$ olacaktır. Denge çok açıktır. Seçmen, tam bilgi altında anayasa değişikliğinin kendi çıkarına olmayacağını bildiğinden, değişikliği kabul etmez. Bu durumda seçmen, 1. sonuçta 2 birim fayda sağlarken, politika yapıcının faydası 1 birim olarak kalacaktır. Ancak bu durum her iki taraf için 2. en iyi stratejidir. Zira taraflar, 3 numaralı sonuca

ulaşabilirlerse, daha yüksek fayda seviyesinde olacakları için, 1. en iyi denge burası olacaktır. Bununla birlikte seçmen, yetki verilmesi durumunda politika yapıcının, anayasa değişikliğini kendi çıkarı için manipüle edeceğini bildiği ve bu durumda 2. sonuç gerçekleşeceği için stratejisini hayır olarak belirleyecektir. Zira 2 numaralı sonuçta seçmenin kazanımı 1 birim iken, politika yapıcı 3 birim elde edecektir. Bu durumda 1. en iyi sonuca ulaşabilmek için, seçmen stratejisini belirlemeden, politika yapıcıların, kamu yararı lehine bir güdü sahibi oldukları yönünde güvenilir bir taahhüt vermeleri gerekmektedir. Güvenilir taahhüt, sonraki dönemde çıkar gruplarının politik karar alma süreçlerini manipüle etmesini engelleyen veya mülkiyet haklarını güvence altına alan anayasal veya yasal düzenlemeler yoluyla sağlanabilir.

Ancak gerçek hayatta asıl-vekil arasındaki bu ilişki Şekil 4'te gösterilenden daha karmaşıktır. Çünkü gerçek hayatta asıl-vekil arasında bilgi tam değildir ve bu nedenle seçmen, politika yapıcının niyetinin ne olduğunu tam olarak bilemez. Asimetrik bilgi durumundaki oyunun mantığı da Şekil 4'teki ile aynıdır. Şimdi oyun, eksik bilgi durumuna göre şekillenmektedir. Yine ilk oyuncu politika yapıcıdır ve anayasa değişikliği yapılacağını açıklamaktadır. Ancak politika yapıcının niyeti bilinmemektedir. 2. oyuncu yine seçmeni temsil etmektedir ve seçmenin reformu ret mi yoksa kabul mü edeceğine karar vermesi gerekir. Seçmenin karşılaştığı sorun, politika yapıcının anayasa değişikliği ile neye niyet ettiğini bilememesidir. Seçmenin politika yapıcı ile ilgili tek bilgi kaynağı, politikacıların siyasi geçmişidir. Biz bu oyunda her reform süreci, mutlaka farklılık getirdiği için politika yapıcının anayasa değişikliği ile siyasi geçmişinden farklı bir niyet sergilediğini ve iyi niyetli olduğunu kabul edelim. Buna göre seçmen, anayasa değişikliğine destek verirse, politika yapıcının, gelecekte anayasa değişikliğini kendi çıkarı için kullanmayacağı konusundaki taahhüdünü yerine getirmesi veya taahhüdünden vazgeçmesi konusunda karar vermesi gerekmektedir.

O halde Şekil 5'te gösterilen bu oyunun ilk hamlesinde politika yapıcı için 2 olası durum ve 2 olası strateji söz konusudur. Asimetrik bilgiden dolayı politika yapıcının durumu ve stratejilerden hangisini tercih edeceği, seçmen tarafından tam olarak bilinmemektedir. Politika yapıcı, anayasa değişikliğini kendi çıkarı için kullanmayı düşünüyorsa, seçmenin en iyi stratejisi, oyunun sol tarafında görüldüğü gibi anayasa değişikliğini kabul etmemek olacaktır. Eğer seçmen değişikliğe destek verir ve oyunda kalırsa, kendi çıkarı peşinden koşan politika yapıcı gelecek dönemde süreci manipüle edebilir (değişikliğin, siyasileri etkileyen çıkar grupları lehine rant sağlayacak şekilde yapılmasını sağlayabilir). Aksine eğer politika yapıcı diğerkam ve kamu yararını gözetiyorsa, seçmenin en iyi stratejisi, oyunun sağ tarafında görüldüğü gibi anayasa değişikliğine destek vermek ve oyunda kalmak olacaktır. Çünkü politika yapıcı bir kez kamu yararını maksimize etmeye başladığında, aksi olasılığa göre her iki taraf da daha yüksek kazanımlar elde edecektir. En iyi durumda seçmen anayasa değişikliğini kabul eder ve politika yapıcı, gelecek dönemler için güvenilir bir taahhüt temin eder. Bu olasılık durumunda anayasa değişikliği, güçlü bir değişime neden olabilecek ve uzun süre güvenilirlik temin ederek, yürürlükte kalabilecektir.

Şekil 5: Eksik Bilgi Durumunda Anayasa Yapma Oyunu



Bu olasılıkları tarafların kazanımları açısından açıklarsak, dengenin nerede ve nasıl şekilleneceğini daha açık görebiliriz. Kendi çıkarı peşinde koşan politika yapıcı durumunda seçmen, anayasa değişikliğini reddederse, 2 birim kazanırken, politika yapıcının kazancı 1 birim olacaktır. Diğer olası stratejide seçmen değişikliğe onay verirse, yine güvenilir bir taahhüde bağlı olarak politika yapıcı açısından 2 olası strateji ve 2 farklı kazanım söz konusudur. Politika yapıcı güvenilir bir taahhüt vermeyi başarır, seçmen 3 birim kazanırken, politika yapıcı 2 birim kazanacaktır. Bu olasılık, seçmenin ilk tercihine göre her iki taraf açısından da daha yüksek kazanım anlamına gelir. Ancak bir diğer olasılık, politika yapıcının, vaadinden vazgeçmesidir. Bu durumda seçmenin kazancı 1, politika yapıcının ise 3 birimdir. Asimetrik bilgi sorunundan dolayı seçmen burada kararını, risk alan ve risk almayan olma durumuna göre verir. Risk alan seçmen, değişikliğe onay verirken, risk sevmeyen hayır diyecektir. Çünkü risk alan seçmen, politika yapıcının güvenilir bir taahhüt sağlaması durumunda 3 birim kazanacaktır. Diğer yandan risk sevmeyen seçmen, ağacın sol tarafındaki 1. sonuçtaki 2 birimlik kazancı, 2. sonuçtaki 1 birimlik kazanca tercih ederek, hayır kararını verecektir.

Diğer yandan kendi çıkarından ziyade kamu yararını maksimize etmeyi hedefleyen politika yapıcı durumunda seçmen, anayasa değişikliğini reddederse, 2 birim kazanırken, politika yapıcının kazancı 1 birim olacaktır. Eğer seçmen değişikliğe onay verirse, yine politika yapıcı için 2 olası strateji ve taraflar için 2 farklı sonuç söz konusudur. Politika yapıcı güvenilir bir taahhüt verirse, her iki tarafın kazancı da 3 birim olacaktır. Bu olasılık, asimetrik bilgi oyunundaki 1. en iyi sonucu vermektedir. Bununla birlikte bir diğer olasılık, politika yapıcının, vaadinden vazgeçmesidir. Bu durumda seçmen 1 birim kazanırken, politika yapıcının kazancı 2 birimdir. Asimetrik

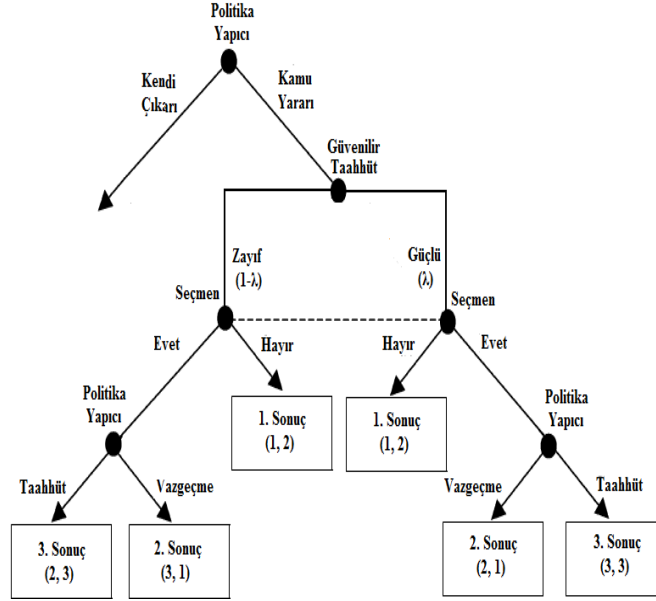
bilginin varlığı, oyunun 1. en iyi sonuca gitmesi için, seçmenin risk almasını gerektirir. Seçmen yine kararını, risk alan ve risk almayan olma durumuna göre verir. Risk alan seçmen, değişikliğe onay verirken, risk sevmeyen hayır diyecektir.

Oyun açıkça politika yapıcılar tarafından politik tercihleri konusunda bağlayıcı ve güvenilir bir taahhüt sağlamaları karşılığında, seçmenin, anayasa değişikliğine evet diyeceğini göstermektedir. Bununla birlikte can alıcı nokta, seçmenin, politika yapıcının taahhüdüne veya vaadine inanmasının zorunlu olmasıdır. Taahhüdün güvenilir olduğu varsayımı altında sürecin biraz daha açık olacağını göstermek için oyunu tekrarlayabiliriz.

Şekil 6'da gösterildiği gibi oyun, politika yapıcının, anayasa değişikliğini sonraki dönemlerde kendine fayda sağlayacak şekilde tasarlamadığı konusunda taahhüt vermesiyle başlıyor. Bu aşamadan sonra, taahhüdün güvenilir olup olmadığına ilişkin 2 olasılık bulunmaktadır. Güçlü taahhüt olasılığını λ , zayıf taahhüt olasılığını $1-\lambda$ olarak gösterebiliriz. Oyun teorisine göre $0 < \lambda < 1$ koşulundan dolayı, λ için en düşük olasılıkla $\lambda \geq 0,6$ ve böylece $\lambda > 1-\lambda$ koşulunun geçerli olduğunu kabul ediyoruz. Majone (2001a ve 2001b)'yi takip edersek, λ , politika yapıcıların, tercihlerinde zaman içinde tutarlı olduğunu ve mülkiyet haklarını güvence altına aldıklarını ifade ederken, $1-\lambda$, politika yapıcı için zaman tutarsızlığı¹⁵ ve iyi tanımlanmamış ve korunmayan mülkiyet hakları anlamına gelmektedir. Seçmen, asimetrik bilgiden dolayı anayasa değişikliğine karar verme aşamasında, politikacının taahhüdünün güçlü veya zayıf olup olmadığını bilememektedir. Diğer bir deyişle seçmen, başlangıçtaki kamu yararı veya kendi çıkar peşinde koşan politikacı konusundaki asimetrik bilgi sorununa ilave olarak, politika yapıcının taahhüdünün güvenilirliği konusunda belirsizlikle karşı karşıyadır. Bu belirsizlik, oyunun 3. aşamasında seçmenin durduğu yerle gösterilmiştir. Şimdi seçmenin kararı, sadece politika yapıcının kimin yararını gözettiğine göre değil, aynı zamanda verilen taahhüdün ne kadar güçlü veya zayıf olduğuna göre belirlenmektedir. Bu oyunda önemli nokta, seçmenin, anayasa değişikliğine ilişkin kararını, politika yapıcının kamu yararını gözetip gözetmemesine ilave olarak taahhüdün gücünü de dikkate alarak vermesidir. Buna göre seçmen, kamu yararını gözetten politika yapıcı için λ , yeteri kadar yüksek olduğu sürece (en düşük 0,6) anayasa değişikliğine *evet* diyecektir. Zira taahhüdün (λ) yeteri kadar güçlü olması halinde seçmen, anayasaya *evet* demekle 3 birimle, kendisi için bu oyundaki en yüksek kazancı elde etmektedir. Dolayısıyla seçmenin anayasa değişikliğine onay vermesi için politika yapıcının kamu yararını gözetmesi gereklidir, fakat yeterli değildir. Yeterlilik için verilen taahhüdün de güçlü olması gerekir. Gerekçesi açıktır. Zaman tutarlı bir politika yapıcı, politik yaşamında tutarlı olacak ve kamu yararını gözetmesi, verdiği taahhüdün de güvenilir olmasını beraberinde getirecektir. Diğer yandan zaman tutarsız politika yapıcı, politik tercihlerinde farklılaşabilecek ve tutarsızlığı, kamu yararını gözetme özelliğini zedeleyecektir. Buna göre eğer verilen taahhüt yeteri kadar güçlü ise seçmen bunu dikkate alır ve buna göre karar verir.

¹⁵ Zaman tutarsızlığı, politikacının zaman içinde politik kararlarında tutarsız davranmasıdır. Örneğin, seçim öncesi parti programında vaat edilen politikaların, seçim sonrası iktidar dönemi politikaları ile uyumsuz olması politikacının zaman tutarsızlığı anlamına gelir.

Şekil 6: Güvenilir Taahhüt Durumunda Anayasa Yapma Oyunu



Sonuç olarak oyun, politika yapıcıların güvenilir bir taahhüt verme olasılığını gösteren mekanizmayı açığa çıkarmaktadır. Rasyonel bireyler, politika yapıcıların gelecekteki kararlarını tahmin ederler ve eğer, örneğin mülkiyet haklarının korunacağına dair bir beklentileri yoksa anayasa değişikliğine onay vermezler. Başka bir deyişle, bu oyunda seçmenler risk sevip sevmeme durumuna göre değil, olasılık düzeyi için yapacakları tahmine göre karar verirler.

4. SONUÇ

Anayasa, iktisadi, siyasi ve sosyal alandaki tüm ilişkileri düzenleyen kurallardan oluşan bir kurumdur. Bu nedenle anayasanın iktisadi açıdan temel işlevi, iktisadi ilişkilerin işlem maliyetlerini azaltmak, mülkiyet haklarını güvence altına almak ve iktisadi aktörler için güvenilir bir taahhüt sağlamaktır. Ancak bir anayasa değişikliği aynı zamanda, mevcut mülkiyet haklarını yeniden tanımladığı için, anayasa yapma süreçleri, çıkar grupları tarafından rant arama faaliyetlerine neden olmaktadır. Dolayısıyla anayasanın ekonomik analizinde iki temel unsur bulunmaktadır. Birincisi, anayasanın bir kurallar seti olarak bir kurum olması ve ikincisi, anayasa yapma süreçlerinin manipülasyonudur.

YKİ perspektifinden anayasalar, bir kurum olarak mutlaka iktisadi aktörlerin, iktisadi açıdan etkin olmayan davranışlarını sınırlayan, keyfi politikaları kontrol altında tutan, iktisadi alana bir şekilde müdahil olan yasama, yürütme ve yargı gibi diğer politik kurumların (organizasyonların) görev tanımlarını tam ve şeffaf bir şekilde tanımlayan kurallardan oluşmalıdır. Böylece bir yandan ekonomik ve politik mülkiyet haklarını güvence altına alınırken, diğer yandan iktisadi ilişkilerde önemli bir maliyet kalemi

olarak kabul edilen işlem maliyetlerinin de mümkün olduğu kadar azalması sağlanabilir. Aksi durumda anayasalar, iktisadi etkinsizliğin temel kaynaklarından biri haline gelebilirler.

Bir diğer önemli sorun, özel çıkar grupları tarafından anayasa yapma süreçlerinde ortaya çıkan rant arama faaliyetleri ve bu girişimlerin neden olduğu sosyal maliyettir. Bu nedenle anayasa yapma süreçlerinde yasa koyucular ve çıkar grupları arasındaki ilişki, kontrol altında tutulmalıdır. Bir yandan yasa koyucular, toplumun tüm kesimlerini dikkate alan bir taslak oluşturma çabasında olmalı, diğer yandan bir seçmen ve asıl olarak vatandaşlar, yetki devrettikleri vekillerini, demokratik yöntemlerle kontrol altında tutabilmeliler. Buna göre anayasanın, suni rantların kaynağı olmaması gerekir.

Son olarak anayasa yapma süreçlerinde seçmen ve politika yapıcı arasındaki ilişkide var olan sorunlar, mümkün olduğu kadar süreçten dışlanmalıdırlar. Asimetrik bilgiden kaynaklanan sorunlar, politika yapıcıların, kamuoyuna süreç hakkında olabildiği kadar fazla bilgi sunmasıyla giderilebilir. Diğer yandan politika yapıcıların fırsatçı davranış olasılığı, güvenilir bir taahhüt verilmesi ile süreçten dışlanabilir. Böylece seçmenlerin, geleceğe ilişkin belirsizlik, politikacıların kendi çıkarları peşinden koşmaları ve fırsatçı davranış hakkındaki şüpheleri azaltılarak, doğru tercih yapmaları ve anayasanın etkin bir biçimde yapılması sağlanabilir.

KAYNAKÇA

- Acemoglu, D. ve J. A. Robinson (2006), *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, New York: Cambridge University Press.
- Akalin, G. (1994), “Anayasamızın Piyasa Ekonomisi ile Uyumlaştırılması: Mali ve Ekonomik Hükümler ile Sosyal ve Ekonomik Hak ve Ödevlerin Yeniden Düzenlenmesi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 11, ss. 71-87.
- Baron, D. (1995), “The Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agenda and Approaches”, *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions*, (Der. J. S. Banks ve E. A. Hanushek), USA: Cambridge University Press, ss. 10-62.
- Berggren, N. ve N. Karlson (2003), “Constitutionalism, Division of Power and Transaction Costs”, *Public Choice*, 117: ss. 99-124.
- Boettke, P. J. (2001), “Credibility, Commitment, and Soviet Economic Reform”, *Calculation and Coordination: Essays on Socialism and Transitional Political Economy*, (Der. P. J. Boettke), New York: Routledge, ss. 154-175.
- Coase, R. H. (1960), “The Problem of Social Cost,” *Journal of Law Economics*, 3(1), ss. 1-44.
- Coase, R. H. (1988), *The Firm, the Market, and the Law*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Cooter, R. (2000), *The Strategic Constitution*, Princeton: Princeton University Press.

- Cooter, R. ve T. Ulen (2004), *Law and Economics*, USA: Addison Wesley Longman.
- Coyne, C. J. ve P. J. Boettke (2009), “The Problem of Credible Commitment in Reconstruction”, *Journal of Institutional Economics*, 5(1), ss. 1-23.
- Crain, W. M. ve R. D. Tollison (1979), “Constitutional Change in an Interest-Group Perspective”, *Journal of Legal Studies*, 8(1), ss. 165-175.
- Çetin, T. ve T. Vural (2009), “Anayasanın ve Anayasa Yapmanın Ekonomik Analizi”, II. Ulusal Yönetim ve Ekonomi Bilimleri Konferansı, İzmir, ss. 69-80.
- Dixit, A. (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Perspective*, Massachusetts: The MIT Press.
- Gilardi, F. (2008), *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, England: Edward Elgar.
- Kreps, D. M. (1990), *Game Theory and Economic Modelling*, Oxford: Oxford University Press.
- Landes, W. ve R. Posner (1975), “The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective”, *Journal of Law and Economics*, 18(3), ss. 875-901.
- Macey, J. (1988), “Transaction Costs and the Normative Elements of the Public Choice Model: An Application to Constitutional Theory”, *Virginia Law Review*, 74(2), ss. 471-518.
- Majone, G. (2001a), “Non-majoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157(1), ss. 57-78.
- Majone, G. (2001b), “Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance”, *European Union Politics*, 2(1), ss. 103-122.
- Menard, C. ve M. Shirley (2005), *Handbook of New Institutional Economics*, Netherlands: Springer.
- North, D. (1993), “Institutions and Credible Commitment”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149(1), ss. 11-23.
- North, D. C. (1991), “Institutions”, *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), ss. 97-112.
- North, D. C. ve Weingast, B. R. (1989), “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England” *Journal of Economic History*, 49(4), ss. 803-832.
- Nye, J. (2008), “Institutions and the Institutional Environment”, *New Institutional Economics a Guidebook*, (Der. E. Brousseau ve J-M. Glachant), New York: Cambridge University Press, ss. 67-80.
- Özbudun, E. (2004), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları.

- Posner, R. (1998), *Economic Analysis of Law*, New York: Aspen Law and Business.
- Persson, T. ve G. Tabellini (2003), *The Economic Effects of Constitutions*, Massachusetts: The MIT Press.
- Savaş, V. F. (1998), “Anayasa Mahkemesi ve Özelleştirme: İktisadi Yaklaşım”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 15, ss. 79-98.
- Spiller, P. (1996), “Institutions and Commitment”, *Industrial and Corporate Change*, 5(2), ss. 421-452.
- Ulusoy, A. ve F. Oguz (2007), “The Privatization of Electricity Distribution in Turkey: A Legal and Economic Analysis”, *Energy Policy*, 35 (10), ss. 5021-5034.
- Viscusi, W. K., J. M. Vernon ve J. E. Harrington (1996); *Economics of Regulation and Antitrust*, MA: The MIT Press.
- Voigt, S. (2008), “Constitutional Political Economy: Analyzing Formal Institutions at the Most Elementary Level”, *New Institutional Economics a Guidebook*, (Der. E. Brousseau ve J-M. Glachant), New York: Cambridge University Press, ss. 363-388.