

ÜÇÜNCÜ OTURUM

BAŞKAN ORHAN ONAR — Anayasa Mahkemesinin 26 ncı Kuruluş Yıldönümü Sempozyumunun Üçüncü Oturumunu açıyorum.

Siz sayın onuklara ve aziz meslekdaşlarıma sevgiler, saygılar sunuyorum.

Bu oturumda, Anayasa Mahkemesi üyesi Sayın Profesör Doktor Vural Savaş'ın, «İktisat Politikası Anayasa'sı» konulu tebliği yer alıyor. Ekonominin günümüzde gittikçe artan önemi ve toplum gündemini sık sık işgal etmesi karşısında, Sayın Savaş tarafından bu konunun ele alınmasında kanaatimce büyük isabet vardır. Bilindiği gibi, iktisat Anayasa'sı kavramı, özellikle Amerika'da ve Batı Avrupa'da gittikçe geliştirilen bir kavram olmuştur. Konunun Türkiye'de yeterince işlendiğini söylemek mümkün değildir. Bu itibarla öyle umuyorum ki, Profesör Savaş, biraz sonra yapacağı konuşmada konuyu bütün ayrıntılarıyla irdelleyecek ve oldukça etraflı bilgiler sunacaktır bize.

Şimdi müsaadenizle Profesör Savaş'ın kısa hayat hikayesini arz etmek istiyorum.

Profesör Doktor Vural Savaş, 1936 yılında Eskişehir'de doğdu. İlk, orta ve lise öğrenimini bu ilde tamamladıktan sonra, 1960'da Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinden mezun oldu. Aynı yıl Eskişehir İktisadî ve Ticarî İlimler Akademisinde asistan olarak göreve başlayan Savaş, 1962'de doktorasını verdi, 1965'te doçent, 1971 yılında da profesör oldu. Akademi Başkanlığı, Fakülte dekanlığı ve rektör yardımcılığı gibi idarî görevlerde bulunan Profesör Savaş, 1986 yılında Yükseköğretim Kurumu Temsilcisi olarak Anayasa Mahkemesi asil üyeliğine getirildi. Profesör Savaş'ın çeviri ve telif olmak üzere yayımlanmış 20 kadar kitabı ve çeşitli bilimsel makaleleri vardır. Şimdi sözü kendilerin veriyorum.

PROF. DR. VURAL SAVAŞ (Anayasa Mahkemesi Üyesi) — Teşekkür ederim Sayın Başkan.

Bir konuşmacının konuşmasına birazdan takdim edeceği konuşmanın bütün inceliklerine vakıf olmadığını, konu üzerinde daha çok düşünmesi, çalışması gerektiğini söyleyerek söze başlaması, dinleyenlerinin güvelini ne ölçüde, nasıl etkiler bilemiyorum Sayın Başkanım

ama, bendeniz konuya bu itirafta bulunarak başlamak istiyorum. Gerçekten de zatîalinizin az önce ifade buyurdukları gibi, iktisat politikası Anayasa'sı veya Anayasal iktisat adıyla özellikle son 10 yıl içerisinde Amerika Birleşik Devletlerinde yoğun bir çaba sarfedilmektedir. Bu yoğun çaba, Atlantığın bu tarafında, kıta Avrupa'sında da yansımalar yapmıştır. Bir iktisatçı olarak bendenizin uzmanlık alanı, millî gelir teorisi ve iktisat politikasıdır. Ayrıldığım üniversitemde iktisat politikası derslerini vermekteydim; ancak bir taraftan şimdi taşıdığım ve bütün yaşamım boyunca da iftilhar edeceğim Anayasa Mahkemesi yargıçlığı sıfatıyla bu iki konu, hukuk ve iktisat, bir araya geldiği zaman, kendimi İktisat Politikası Anayasa'sı adı verilen bu yeni bilim dalının içinde buldum. Ancak, konu enterdisipliner karakterde olup, iktisat, siyaset ve hukuk ilimlerinin ortak alanını oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu üç bilim dalına mensup bilim adamlarının, uygulamacıların, düşünürlerin ortaklaşa katkılarıyla önümüzdeki yıllarda gerçek niteliğini ve içeriğini kazanacaktır. Onun için, bendenizin mahkememizin bu yıldönümünde, bu çetin konuyu huzurlarınıza getirmekteki temel amacım, bu konunun Türkiye'de tartışmasını başlatmak gibi, gelecek yönünden önem taşıyan, ama şimdilik çok mütevazî bir amacı içeriyor.

Konuyu incelemeye başlamadan önce Sayın Başkanım, bir noktayı daha açıklığa kavuşturmak istiyorum. Daha önce de ifade ettiğim gibi, esas amacım, yeni oluşmakta olan ve 3 ayrı sosyal bilim dalının etkileşim alanı içinde bulunan bir yeni bilim dalını Türk kamuoyuna tanıtmaktır. Dolayısıyla tamamen bilimsel, teorik çerçeve içinde farazyeler öne sürecek ve bazı genellemeler yapmaya çalışacağım. Bu genellemelerin Türkiye ekonomisinin güncel sorunlarıyla çok sıkı bir paralellik göstermesi kaçınılmazdır; ancak bendeniz, özellikle taşımakta bulunduğum Anayasa Mahkemesi yargıçlığı sıfatıyla güncel konuları değerlendirmek ve bu güncel konuların içinde yer alan politik kadrolarla doğrudan bir ilişki kurmak amaç ve niyetinin tamamen dışındayım.

Konuma, demokrasiyi yeniden düşünmekle başlamak istiyorum. Gerçeten, demokrasi doğrudan demokrasi ismini taşıdığı yıllardan bu yana çok büyük değişimler göstermiştir. Demokrasinin konumuz açısından temel özelliği, bir toplumu oluşturan fertlerin alınan siyasî kararlarda katkısı olması özelliğidir. Bu açıdan baktığımızda, demokrasi, doğrudan demokrasi adını verdiğimiz ve bu özelliğe tümüyle sahip olduğu bir rejimden, bugün baskı grupları demokrasisi, çıkar grupları liberalizmi adıyla anılan ve yönetilenlerin, daha sade bir deyimle, halkın kararlara katılmasının çok güçleştiği ve çok sınırlı hal aldığı yeni bir demokrasi türüne dönüşmüştür.

Doğrudan demokrasiden sonra, temsili demokrasi, temsili demokrasiden sonra baskı grupları demokrasisi, daha sonra da Amerika'da 1960'lı yıllarda kendini hissettiren yeni sol akımının literatüre kazandırdığı katılımcı demokrasi kavramları gündeme gelmiştir. Fakat bütün bu gelişim çizgisinin değişmeyen bir özelliği vardır; toplumu oluşturan fertler, kendilerini yöneten ve kendilerinin itaat etmekle yükümlü bulundukları kuralları saptamada gittikçe ikinci planda kalmışlar ve adeta uymak zorunda oldukları kurallar, onların dışındaki bazı kuruluşlar ve kişiler tarafından belirlenir hale gelmiştir. Hatırlayacaksınız, 1651'de Thomas Hobbsın Leviyatan adını verdiği ve kötülüklerle dolu bir deniz canavarına benzettiği devlet imajı, günümüzde insan hak ve özgürlüklerini düşünen insanları yeniden endişeye sevk edecek bir canlılık kazanma görünümü içindedir. Eğer insanlık tarihini çok kalın çizgilerle belirleyecek olursak, insanlık tarihini belirleyen temel motifin, korunma arzusu, korunma içgüdüğü olduğunu sanıyorum tespit edebiliriz. İnsanlar evvela kendilerini vahşi hayvanlara, tabii afetlere arşı koruma ihtiyacını duymuşlar, ulusal devletlerin ve sonra birbirlerine karşı insanı insana karşı koruma zarureti ortaya çıkmış ve daha sonra da ulusal devletlerin kurulmasından sonra, vatandaş devlete karşı koruma gündeme gelmiştir. Bugün, gerek siyaset ilminde, gerek hukuk ilminde vatandaş devlete karşı korumanın siyasi yönü, öyle sanıyorum ki yeterince geliştirilmiş ve kurumsallaştırılmıştır. Ancak, devlete karşı vatandaşın bir de ekonomik yönden korunması söz konusudur. İşte, İktisat Politikası Anayasa'sı veya Anayasal iktisat bilim dalı, vatandaşın ekonomik yönden devlete karşı korunması ihtiyacı ve zaruretidenden kaynaklanmıştır.

Demokrasinin yeniden düşünülmesinde, demokratik sistemin arz ettiğim şekilde veçhe değiştirmesine ek olarak ikinci bir sebep daha vardır o da İktisadi sebeptir. Bu İktisadi sebep yine pek çoklarınızın bildiği gibi 1929 Büyük Dünya bunalımı esnasında ortaya atılan ve Keyneysen İktisat devrimi adıyla günümüze kadar gelen İktisat teorisinin ortaya çıkışıdır. Az sonra bu konuya tekrar değineceğim için izninizle Keyneysen İktisadın konumuz yönünden temel özelliğine dikkatleri çekmek istiyorum.

«Yolumuzu aydınlatan Prof. Dr. James BUCHANAN'a saygılarla»

1. GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı son yıllarda «İktisat Politikası Anayasa'sı» veya «Anayasal İktisat» adıyla gelişmeye başlayan yeni bir bilim dalını tanıtmaktır. Bu nedenle konunun sadece önemli sayılan yönlerine değinilmiş, temel kavramların açıklanması ile yetinilmiştir. Konu; İktisat, siyaset ve hukuk bilimlerinin ortak çalışma alanında olup, her alandan uzmanların ciddi işbirliğini gerektirir.

Takdim edilen çalışma, bu açıdan değerlendirilmeli ve daha kapsamlı girişimler için ilk adım olarak kabul edilmelidir.

1. 1. Demokrasiyi Yeniden Düşünmek :

«İnsan aklının şimdiye kadar düşünebildiği en iyi siyasi rejim» olarak tanımlanan demokrasiyi yeniden düşünmenin zamanı gelmiştir. Zira bu gün batılı demokratik ülkelerin hemen hepsinde demokrasinin işleyişinden kaynaklanan ciddi sorunlar vardır. Bu sorunların bir kısmı ferdin siyasi hak ve görevleriyle diğer bir kısmı da ekonomik hak ve görevleriyle ilgilidir.

Bu sorunları yaratan nedenlerin başında devletin ekonomik yaşamdaki yerinin ve öneminin artmış olması gelmektedir. Liberal ülkelerin hemen hepsinde devlet; üretim, tüketim, tasarruf, yatırım, dış ticaret, ve istihdam gibi konularda bazan doğrudan bazan dolaylı şekilde en etkin karar sahibidir.

Devletin ekonomik alandaki yerinin ve öneminin artması, fertlerin; sermaye birikimi ve teknolojik gelişme yönlerinden yetersiz kalması gibi klasik nedenlerden çok, demokratik sistemin işleyişinde ortaya çıkan bazı özellikler nedeniyledir.

Eski «şehir-devlet» lerde uygulanan «Doğrudan Demokrasi»den «Baskı grupları demokrasisi»ne başka bir deyişle «Baskı grupları Liberalizmi» ne (!) geçilmiş, demokratik sistemin hem özünde ve hem de kurumlarında çok önemli değişimler meydana gelmiştir. Bu değişimlere rağmen, sokaktaki adamın kafasındaki demokrasi imajı, hâlâ «Halk için ve halk tarafından» sloganının ideal kalıbı içindedir. Oysa ki gerçek dünyada demokrasinin işleyişi kurumsal yapısı ve hepsinin önemlisi ortaya koyduğu sonuçlar, bu ideal tanımdan çok farklıdır.

Tarihi gelişimi içinde demokrasinin, «ulusal devlet» lerin oluşmasından sonra ortaya çıkışı ve «ferdin devlete karşı korunması» ilkesinden kaynaklandığı bilinen bir gerçektir. Ferdi devlete karşı ko-

rumak için «kuvvetler ayrımı» ilkesini uygulamak ve yönetenleri «Anayasa kuralları» ile sınırlamak yoluna gidilmiştir.

Ancak toplumsal gelişmeye paralel olarak «doğrudan demokrasi yerine «baskı grupları demokrasisi» ne geçildiği zaman kuvvetler ayrımı ilkesini uygulamanın ve yönetenleri anayasa ile sınırlamanın, ferdi devlete karşı korumaya yetmediği ortaya çıkmıştır.

Bunun biri «siyasi» diğeri «iktisadi» iki temel kaynağı vardır. Siyasi sebep, «oy çoğunluğu» (majoritarianism) ilkesini demokrasi ile eşanlamlı olmak üzere sayma hatasıdır. Belli dönemlerde yapılan genel seçimlerden oy çokluğunu sağlayarak çıkan siyasi parti, kendini «milli irade» nin yani «egemenlik»in tek ve en yetkili temsilcisi olarak görmüştür. Oy çokluğunun bu yanlış yorumu beraberinde demokrasi ile bağdaşmayan başka yanlışları da getirmiştir. Bir kere parlamentoda, muhalefet ile işbirliği yapmaya gerek görülmemiş «sayısal fetişizm» diye nitelendirilebilecek bir yöntem (?) ile iktidar partisine mensup milletvekili sayısının sağladığı çoğunlukla her tür-tü yasanın çıkarılması mümkün olmuştur. Bu, demokratik rejimin geleceğini, ülkenin siyasal, sosyal ve ekonomik dengelerini tehlikeye atan ciddi bir yanılgıdır. Demokrasi, bilindiği gibi; önce «çeşitli fikir ayrılıklarının varlığını» sonra da bunlar arasında «uzlaşmayı» gerektirir (?). Sadece çoğunluk oylarına göre çalışan bir parlamentonun, milli iradeyi ne ölçüde temsil ettiği tartışılabileceği gibi, demokrasi ile bağdaşmadığı da açıktır. Parlamentoda mevcut çoğunluğun, seçim yasalarında yapılmış «özel düzenlemelerle» elde edilmiş ve kazanılan oy yüzdesi ile parlamentoda elde edilen sandalye sayısı arasında büyük farklar yaratmış olması halinde bu sakınca; demokrasiye yönelik ciddi bir tehdit halini alır.

Oy çokluğu ilkesinin bu tür yanlış yorumlanması sadece parlamento ile sınırlı kalmamış, «ekip çalışması» gibi ilk bakışta akla yatkın görünen bir yaklaşımla «yürütme organına» da yansımıştır. Seçimlerden sonra bakanlıkların hemen hepsinde müsteşardan en kıdemsiz memura kadar bütün görevliler seçimden galip çıkan partinin mensuplarıyla değiştirilmiş, bu arada «nepotizm» yani yakın akrabaların önemli görevlere getirilmesi yöntemi resmi politika olarak benimsenmiştir.

Oy çokluğunun bir başka uygulaması da seçimi kazanan siyasi partiyi oylarıyla destekleyen seçmenlere, gruplara ve bölgelere devlet bütçesinden daha fazla yatırım ve gelir transferi yapılmasıdır. Bu durum aşağıda inceleyeceğimiz iktisadi sebeple birleşince sadece önemli bir adaletsizliğe yol açmakla kalmamış, devlet bütçelerinde kronik ve gittikçe artan açıklar meydana gelmesine neden olmuştur.

Demokrasiyi temel ilke ve amaçlarından uzaklaştıran ikinci temel sebep iktisadidir. Bilindiği gibi 1930 Büyük Dünya Bunalımı'na kadar egemen olan iktisat teorisi «Neo-Klasik iktisat» adı verilen teori idi. Bu teorinin temel özelliği; piyasa ekonomisine dayalı ve hertürlü devlet müdahalesine karşı olmasıydı. Aşağıda daha ayrıntılı bir şekilde inceleneceği üzere, 1930 larda «Keynesyen Teori» adıyla yeni bir teori ortaya çıkmış ve ekonomik hayata devlet müdahalesinin kaçınılmaz olduğu savunulmuştu. Sahip olduğu teorik özellikler nedeniyle kısa sürede akademik çevrelerin beğenisini kazanan Keynesyen Teori; devlet bütçesini; ekonomik hayatın düzenlenmesi amacıyla kullanılabilecek güçlü bir politik araç olarak kabul ediyor ve ekonomik durumun gerekli kılması halinde «açık bütçe» uygulamasının yararlı olacağını savunuyordu. Prof. BUCHANAN, Keynesyen teorinin yaygınlaşması ile «mâli ahlâk»ın yok edildiğini ve «Modern israf çağı»nın başladığını öne sürmekte ve bu teori nedeniyle millî gelirin gelecek yıllardaki devamını ipotek altına koymanın ahlak erozyonu olarak düşünülmendiğini belirtmektedir⁽⁴⁾.

Gerçekten günümüzün batı demokrasilerinde bütçe açıkları devamlılık gösteren bir özellik halini almıştır. Hatta bu nedenle «Bütçe açıklık Demokrasiler» adı kullanılmaya başlanmıştır⁽⁵⁾. Bütçe açıklarının gerisinde; vergi, harcama ve transfer ödemeleri politikaları arasındaki tutarsızlıklar vardır. Öte yandan bütçe açıklarının bir sonucu olarak; hızla artan devlet borçları, (hem iç borçlar ve hem de dış borçlar) yükselen faiz oranları, ulusal paranın değer kaybetmesi, artan enflasyon hızı, kronikleşen dış ticaret açıkları ve benzeri pek çok ekonomik dengesizlik ortaya çıkmakta, toplumda gelir dağılımı bozulmakta ve çoğunluğun hayat standardında giderilmesi çok güç ve zaman alıcı bir kötüleşme gözlenmektedir.

Siyasi partilerin, genel seçimlere bir programla girdikleri ve seçimi kazandıkları taktirde bu programın, halkın çoğunluğunca onaylanmış sayılacağı görüşü doğrudur. Ancak hiçbir sipasi parti yukarıda saydığımız ekonomik dengesizlikleri seçim programında ilân edip bunlar için oy istemeyeceğine göre, bu dengesizliklerin sebebi nedir?

Sorunun cevabı liberal toplumların zaman içinde geçirdiği önemli değişmelerde aranmalıdır. Bir ideoloji olan liberalizmi, ekonomik alanda «kapitalizm», siyasi alanda da «ferdiyetçilik» (individualism) ve «çoğunculuk» (Pluralizm) adı verilen kurumsal yapı ile şekillenmiştir. Ancak yukarıda da değindiğimiz gibi, günlük yaşamda karşılaşılan çeşitli sorunlar (işsizlik, döviz açığı, enflasyon, gelir dağı-

lımında kötüleşme, ekonomik kalkınma ihtiyacı ve çevre kirlenmesi (gibi) devletin «piyasa güçleri» ni kontrol etmeye ve gerektiğinde onları baskı altına almaya ve hatta etkisiz hale getirmeye zorlamıştır. Bunun sonucu, etkileri ekonominin her tarafında hissedilen bir «idari kurumlaşma» (yönetim) ortaya çıkmıştır. Devletin ekonomik yaşamı, yaygın bir idari teşkilat ile kontrol ve yönetim altına alması, kapitalist sistemde iki önemli değişmeye neden olmuştur. Bunlardan birincisi, ekonomik yaşam, piyasa güçlerinin otomatik ve kendi kendini düzenleyici hareketleri ile değil, devletin bilinçli kontrol ve yönetimi ile düzenlenmeye başlamasıdır. Liberal sistemde «devletçilik» ten kasdedilen budur. İkinci değişme ise otomatik ve kendi kendini düzenleyici mekanizmanın, büyük ölçüde, iktisat kurallarına göre işleyen «piyasa rekabeti»nden; siyaset kurallarına göre işleyen «çıkarcı grupları rekabeti» ne dönüşmüş olmasıdır. «Çıkar grupları liberalizm» bu yeni sistemin adıdır. Bu sistemin temel özelliği sosyal ve ekonomik dengenin çıkar grupları arasındaki «pazarlıkla» sağlanmasıdır⁽⁶⁾. Demokrasinin yozlaşması; «çıkarcı grupları liberalizmi» ne dayalı bir sistemde politikacının «oy maksimizasyonu» motifi ile davranması sonucu ortaya çıkmıştır. Aşağıda daha ayrıntılı şekilde inceleneceği üzere amacı «iktidarda kalmak» olan politikacı, çıkar grupları karşısında, kendini herkese «mavi boncuk» dağıtma zorunluluğu içinde bulmuştur. Böyle bir zorunluluk, devlet bütçesinin, her türlü ahlâk ve basiret kuralları dışında kalan yöntemlerle kullanılmasına yolaçmıştır. Bu haliyle demokrasi, «devlet kaynaklarının paylaşılması» kavgasından ibaret görünmektedir.

Demokrasinin ekonomik yönden aldığı bu yeni biçim, kişinin siyasi hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmasına da yolaçmaktadır. Dengesizliklerden sorumlu siyasi iktidar, «parti disiplini» kuralı ile önce kendi üyelerinin eleştiri özgürlüğünü kısıtlamakta, daha sonra da gizli ve açık yöntemlerle başta basın, Üniversite ve Sendikalar olmak üzere toplumun diğer kesimlerin özgürlüklerini kısıtlamaya yönelmektedir.

Demokratik ülkelerin hemen hepsinde, yönetenler, anayasa çerçevesi içinde bulunabilen araçlarla, ferdi hürriyetleri sınırlandıran hatta zaman zaman bütünü ortadan kaldıran yetkiler elde etmişlerdir. Bugünkü haliyle demokrasi «çoğunluğu sınırsız hâkimiyeti» haline dönüşmüştür. İşin ilginç ve önemli yanı demokrasinin bu yeni biçiminin, anayasal sınırlar içinde ortaya çıkmış olmasıdır.

Halbuki; ünlü iktisatçı ve siyaset bilimcisi HAYEK'in sözlerini tekrarlarsak; «Anayasacılık (constitutionalism) sınırlı devlet demek-

tir. Fakat geleneksel anayasacılığa getirilen yeni yorum, onun; herhangi bir konuda çoğunluğun iradesini sınırsız kabul eden demokrasi anlayışı ile bağdaşmasını mümkün kılmıştır. Bunun sonucu olarak ta anayasalar çağdaş devlet kavramı içinde yeri olmayan ve yaşam savaşını veren modası geçmiş unsurlar olarak nitelendirilmişlerdir. Gerçekten de herşeye gücü yeten bir devlet kavramını mümkün kılan anayasalar ne işe yarar?» (?).

Demokrasinin bu şekilde bir nitelik değiştirmesinin, Hayek'e göre üç temel nedeni vardır. Yukarıdaki açıklamalarımızı sistematize eden bu sebeplerden birincisi, kişisel çıkarları bağımsız bir adalet olacağına duyulan inancın kaybolması, ikincisi; yasama yetkisinin sadece haksız davranışları önlemek için değil aynı zamanda belli kişi veya grupların özel çıkarlarına uzlaşmalarını sağlamak için kullanılması ve üçüncüsü temsili meclislerde hem adil davranış kurallarını belirlemek ve hem de devleti yönetmek görevlerinin birleşmiş olmasıdır (8).

Hayek'e göre özellikle bu üçüncü neden, yani aynı temsili organın hem adil davranış kurallarını belirlemesi ve hemde devleti yönetmesi, hür toplumda «kendiliğinden oluşan» düzenin zamanla organize çıkar gruplarına hizmet eden totaliter bir sisteme dönüşmesine neden olmaktadır (9). Böyle bir gelişme Hayek'e göre, demokrasinin zorunlu bir sonucu olmayıp, sınırsız devlet şeklinin demokrasi ile eşanlamlı hale getirilmesinin sonucudur. Bu nedenle bu gün Batı dünyasında mevcut temsili hükümet sisteminde; böyle bir sistemi «insan aklının düşünebildiği en iyi sistem» olarak kabul eden «kurucular»ın bu sistemden beklediklerinden hızla uzaklaşma eğilimi mevcuttur.

Bu son nokta bizleri temel konumuza ulaştırmaktadır. Eğer anayasa kurallarına ve bu kurallara uygun olarak gerçekleşen kurumsal yapıya rağmen çağdaş demokrasiler fertlerin hem ekonomik refahı ve hem de hak ve özgürlükleri üzerinde olumsuz etkiler yaratıyorsa bu durumu nasıl önlemek gerekir cevaplandırılması gereken soru budur. Bu soruya geleneksel siyaset ve ekonomi ilimlerinin cevabı, esas itibarıyla; mevcut anayasal ve kurumsal yapı içinde kalmak şartıyla politik alternatifleri denemek şeklinde olmuştur. İktisat Politikası Anayasası yaklaşımı ise mevcut anayasalarda reform yapmasını öne sürer. Bir benzetme yaparsak, geleneksel yaklaşım, «mevcut oyun kuralları içinde, oyuncuların değişik stratejileri izlemesi»ni önerirken İPA, «oyunun kurallarını değiştirmek» gerektiğini savunur.

1.2. Bilimler Arası «Ortak Alan»

İktisat Politikası anayasası ile ilgili çalışmalar çeşitli bilimleri biraraya getiren ortak bir alan oluşturur. İktisat, siyaset ve hukuk başta olmak üzere bütün sosyal bilimler, sosyolojiden psikolojiye kadar; İktisat Politikası Anayasası konusunda katkıda bulunma imkânına sahiptir. Çağımız bir «sentez çağı» olmaya adaydır. Bir başka deyişle «insanı» ve «toplumu» açıklamayı konu edinen bütün sosyal bilimlerin, biraraya getirilmesi gittikçe kaçınılmaz bir hal almaktadır. Kendisi ile Montesquieu'yu karşılaştıran Hayek bu konuda şunları söylemektedir :

«Montesquieu için inceleme alanı tekti ve henüz çeşitli uzmanlık dallarına ayrılmamıştır. Ancak o günden bugüne, konunun sadece en önemli yönlerine hâkim olmak dahi imkansız hale gelmiştir. Bu gün ideal sosyal düzen sorunu; İktisat, hukuk, siyaset ilmi, sosyoloji ve ahlak ilmi gibi çeşitli açılardan inceleniyorsa da sorunun başarı ile incelenebilmesi ancak bir bütün olarak ele alınmasıyla mümkündür⁽¹⁰⁾.

Konunun bir bütün olarak ele alınması ve bilhassa İktisat, politika ve hukuk üçlüsünün ayrılmaz bir bütün haline getirilmesi, bu alanda çalışacak olanların yükünü arttırmakla birlikte, konunun aydınlığa kavuşması için kaçınılmazdır. Liberal Anayasacılığın temel ilkelerini ortaya atan XVIII. yüzyıl düşünürleri başta A. SMITH ve D. HUME olmak üzere devrin İktisat, siyaset ve hukuk dallarında söz sahibi kişiler olması bir rastlantı değildir.

1.3. Kuruluşçu ve Gelişimci Rasyonellik

Ferdi ve toplumsal gelişmelerle ilgili bir araştırmacının herşeyden önce çözümlemesi gereken bir sorun, bu gelişmelerin kaynağının niteliğini aydınlığa kavuşturması sorunudur. «Kuruluşçu Rasyonellik» diye türkçeleştirebileceğimiz bir görüşe (constructivist rationalism) göre bütün toplumsal kurumlar, insanların bilinçli gayretlerinin bir sonucudur ve daima öyle olmalıdır. Bunun karşısındaki görüş ise, «Gelişimci Rasyonellik» (evolutionary rationalism) olup, toplumsal kurumların dışsal ve bilinçli bir etki olmaksızın, zaman içinde değişimlere uğrayarak kendiliklerinden ortaya çıkacaklarını öne sürer.

Bu kısa açıklamadan anlaşılacağı üzere İktisat Politikası Anayasası, kuruluşçu rasyonellik ilkesine bağlıdır ve bir toplumun hem hukuki ve hem de kurumsal yapısını yönlendirecek anayasaların, vatandaşların bilinçli gayretleriyle ideal şeklini alacağını kabul eder.

1.4. Demokrasinin Değişim Çizgisi

Yukarıda demokrasinin «şehir-kent»lerdeki «doğrudan demokrasi» den bu günkü «baskı grupları demokrasisi» ne dönüştüğünü belirtmiştik. Demokrasinin işleyiş biçimi ve temel kurumsal yapı yönünden geçirdiği bazı temel aşamaları kısaca incelemek yararlı olacaktır :

1. Doğrudan Demokrasi : Demokrasinin gerçek niteliğine sahip bu kurumsal yapı içinde, politik kararlar bütün vatandaşların bir «meclis» halinde biraraya gelmesiyle alınır. Böylebir sistemde «Hükümet» mevcut olmakta birlikte görevi, sadece, vatandaşlar tarafından alınan kararları uygulamaktır. Politikacıların takdir yetkisi olmadığı gibi, karar almayı gerektiren her konuda topluca hareket etmeyi zorunlu kılan «partiler» de söz konusu değildir. Toplumu oluşturan fertlerin hepsinin, karara bağlanacak konuda gerekli bütün bilgilere eşit şekilde sahip olmaları halinde basit «oyçokluğu» kuralını uygulamakla toplumda genel kabul gören bir karar alınması mümkün olabilir. Burada önemli olan bütün fertlerin alınacak karar ile ilgili tartışmalara katılıp görüşlerini bildirmiş olmalarıdır.

2. Yarı-Doğrudan Demokrasi : Bu kurumsal yapıda hem «hükümet» ve hem de «parlamento» vardır. Fakat seçmenler alınacak politik kararları ve sonuçlarını yapılan (referandum) lara katılarak etkilemek gücüne sahiptir. Yarı doğrudan demokrasinin klasik örneği İsviçre'dir. Meclis'te temsil edilen büyük partilerin üyelerinden oluşan hükümet ihtilafları minimize etmek için, çıkar gruplarının ve devlet bürokrasinin taleplerini büyük ölçüde karşılar. Bu, devlet harcamalarını arttıran bir davranıştır. Vatandaşlar ekonomik koşullar iyi iken, bilhassa enflasyon oranı düşükken, yapılan referandumlarda, hükümetin isteklerini, içeriğini incelemeden onaylar. Buna mukabil enflasyon oranının yükselmeye başladığı dönemlerde, referandumlar genellikle hükümet isteğinin reddi ile sonuçlanır. Böyle bir mekanizma dolaylı biçimde devlet harcamalarını kontrol altına alarak devlet bütçesinin denk olmasını sağlar.

3. Parti Rekabeti Demokrasisi : Demokratik ülkelerde siyasi partilerin sayıca artması, demokrasiyi; partilerin kendi oylarını arttırmaya çalıştıkları bir sisteme dönüştürmüştür. Kanımızca demokrasi rejiminin, kendinden beklenen sonuçlara ters sonuçlar vermesi, partilerin oy için mücadele etmeleri ile başlamıştır. Parti Rekabeti Demokrasisinin özel bir hali, sadece iki partinin mevcut olması halidir. Bu durumda iki partinin programı birbirine son derece yakın hale gelir. Seçimi kazanmada tesadüfi faktörlerin etkisi artar. En önem-

lisi, politik kararlar genellikle vatandaşların çoğunluğu tarafından benimsenen nitelikte olur.

4. Temsili Demokrasi : Siyasi parti sayısı ikinin üzerine çıktığı zaman, demokratik sistemin yarattığı politik sonuçların, vatandaş çoğunluğu tarafından ne ölçüde benimsendiğini belirlemek güçleşir. Oyların partiler arasında dağılımı, «azlar arasında en çok oya sahip» partiye iktidar olma şansı verebileceği gibi, koalisyonlar kurulmasını gerektirebilir. Bu durumda, vatandaşların politik karar alma sürecine katılma şansının azalması kaçınılmazdır. Dada da önemlisi bu gibi rejimlerde, iktidarda bulunan siyasi partinin, 3-5 yıl aralarla yapılan genel seçimler öncesi, ekonomiyi önemli ölçüde etkileme gücüne sahip olmasıdır. Seçimler öncesinde devlet harcamalarının, dolayısıyla para arzının arttığı, fiat artışlarının hızlandığı, istihdam seviyesinin yükseldiği görülür. Seçimler sonrasında ise harcamalar daralır ve vergi oranları artar. «Politik Konjonktür» adı verilen bu ekonomik dengesizlikler iktidar partisinin, sahip olduğu oyları arttırma arzusunun bir sonucudur⁽¹⁾. Bu ekonomik dengesizlikler yanında, toplumun çeşitli kesimleri arasındaki gelir dağılımının da bazı gruplar lehine önemli ölçüde değişmesi de sözkonusudur.

5. Baskı Grupları Demokrasisi : Temsili demokraside siyasi partilerin oy sayısını arttırmak için mücadele etmeleri, ortak çıkarlara sahip fertlerin biraraya gelip bazı gruplar oluşturmalarına ve bu grupların önem kazanmasına neden olmuştur. Baskı grubu adı verilen bu gruplar siyasi partilerle «çıkarcı-oy alışverişi» ne girişirler. Mesela İsviçre'de baskı grupları referandum sonuçlarını önemli ölçüde etkiler. B. Almanya'da ücret artışları, genel seçim dönemlerine rastlar. Hemen bütün ülkelerde gümrük tarifeleri himaye tarafları ile serbest ticaret taraftarlarının mücadele alanını oluşturmaktadır.

Baskı gruplarının oluşması, «sınıf» kavramının önemini kaybetmesine de neden olmuştur. Bu günkü çağdaş toplumlarda sınıflar değil, «çıkarcı grupları» hâkimdir. Mesela «vasıflı işçi» ile «vasıfsız işçi» veya «sendikal işçi» ile «sendikasız işçi» aynı çıkar gruplarını temsil eder. Dolayısıyla siyasi partilerin sınıfsal çıkarlarla değil, değişik grup çıkarları ile ilgilenmesi sözkonusudur.

6. Katılımcı Demokrasi : Demokrasi türlerine en son katılan tür «katılımcı demokrasi» adı verilen türdür. A.B.D.'de 1960 lı yıllarda gelişen «Yeni Sol» akımının ortaya koyduğu bu kavram, politik karar alma sürecinin sadece işçiler, işverenler, çiftçiler vb. gibi yaygın baskı grupları arasındaki «pazarlık» ve «mücadele» ile belirlenmesine

karşı çıkmakta, ve toplumun diğer kesimlerinin (memurlar, aydınlar, sanatçılar vb. gibi) de bu sürece katılmasının sağlanmasını savunmaktadır.

Bu gelişim çizgisinin konumuz yönünden önemi, toplumu oluşturan fertlerin, toplumsal kararlara katılımının gittikçe güçleşmekte olmasıdır. Bu günkü demokratik toplumlarda «ekonomik amaçlar» in belirlenmesi ile, bu amaçlara ulaşmak için hangi araçların kullanılacağı; fertlerin doğrudan verdikleri oylarla değil, çıkar grupları arasında cereyan eden «pazarlıklar» la ortaya çıkmaktadır.

1.5. Devlete Verilen Yer

Devletin ekonomik yaşama müdahalesi, fiili olarak 1930 Büyük Dünya Bunalımı ile başlamış, bu müdahalenin teorik ilkeleri de «Keynesyen Devrim»i takiben atılmıştır.

Keynesyen Makro Teori'de devlet genellikle ekonomik sistemin dışında «egzojen» bir faktör olarak ele alınmıştır. Böyle bir yaklaşım, devletin ekonomik yaşamı düzenlemek ve toplumsal amaçlara ulaşmayı sağlamak amacıyla çeşitli iktisat politikası araçlarını kullanması için tavsiyelerde bulunmayı mümkün kılmıştır.

Ancak devlet ekonomik sistemin içinde ve onun unsurlarından biri olarak «endojen» bir faktör niteliğiyle ele alınırsa, keynesyen iktisat politikası teorisi geçerliğini kaybeder. Devlete yönelik bakış açısındaki bu değişiklik, geleneksel pozitif ve normatif makro teoride de önemli değişikliklere yolaçar. Mesela devlet endojen bir unsur olarak ele alındığı zaman, devletin çeşitli davranışlarının ekonomik yaşamda «politik konjonktür» adı verilen enflasyon, deflasyon ve işsizlik gibi dengesizliklere yolaçtığını dikkate almak gerekir.

Devlet ile ekonomi arasındaki ilişkinin şekli toplumda mevcut politik ve ekonomik kurumların niteliğine bağlıdır. Devlet, içinde bulunduğu politik ve ekonomik kurumların özelliğine göre farklı davranışlarda bulunur. Bu nedenle gerçek dünyada, politik ve ekonomik kurumsal yapı ülkeden ülkeye farklı olduğu için hükümetlerin davranışları ve yolaçacakları ekonomik sonuçlar da birbirinden farklı olmaktadır.

II. İKTİSAT POLİTİKASI ANAYASASININ METODOLOJİK ESASLARI

«İktisat Politikası Anayasası» veya «Anayasal iktisat» adı verilen bu yeni teori esas itibarıyla «Kamusal Tercih» (Public Choice) adıyla bilinen teorik yaklaşımdan kaynaklanmıştır. Kamusal Tercih teorisi çağdaş iktisat teorisi kurallarının politik yaşama uygulanmasından oluşur. Son çeyrek yüzyılda Neo-klasik iktisat teorisine ve özellikle bu teorinin dayandığı Marjinalizm ile Maksimizasyon ilkelerine yöneltlen yoğun eleştiriler nedeniyle Kamusal Tercih teorisinde de yeni arayışlar başlamıştı. Bu arada İktisat ile siyaset arasındaki ortak ilgi alanı da genişlemiş bulunuyordu. İktisat Politikası Anayasası (İPA) nın doğuşu bu döneme rastlar.

Bilindiği gibi bir teorinin oluşturulabilmesi için, herşeyden önce teorinin konusunu oluşturan unsurların, niteliği ve davranışları ile ilgili Birtakım faraziyelere ihtiyaç vardır. İPA temel unsurları daha öncede belirttiğimiz gibi «politika» ve «politikacılar»dır. Dolayısıyla temel varsayımları da bunlarla ilgili olacaktır. Nitekim İPA'nın «Metodolojik Ferdietçilik», «Ekonomik İnsan» ve «Mübadele biçimi olarak politika» başlıkları ile özetleyebileceğimiz üç temel varsayım vardır. Bu varsayımları kısaca inceleyelim⁽¹²⁾.

II. 1. Metodolojik ferdietçilik

Piyasada mevcut mal ve hizmetler arasında seçim yapan bir fertle, sandık başında çeşitli adaylar veya partiler arasında seçim yapan bir fert arasında, davranış yönünden herhangi bir fark yoktur. Fertlerin seçim davranışını etkileyen unsur, seçimin içinde cereyan ettiği «Kurumsal yapı»dır. Değişik kurumsal yapılar, seçim davranışını farklı biçimde etkiler. Bu nedenle bütün seçim çevrelerinde, ferdin seçim davranışı aynı şekilde analize tâbi tutulabilir. Piyasada portakal ile elma arasında seçim yapan fert, sandık başında A adayı ile B adayı arasında seçim yaparken de benzer bir davranış içindedir.

II. 2 Ekonomik İnsan (Homo Economic)

Ferdin ekonomik ve siyasal yaşamda, seçim ile ilgili davranışının benzer nitelikte olması, iktisatçıların ekonomik olayları incelerken kullandıkları varsayımların, siyasal olayların analize de kullanılmasına imkân verir. Bilindiği gibi, iktisatçılar için, ferdin kendi ekonomik çıkarlarına öncelik vermesi ve bu çıkarları maksimize etmesi varsayımı esastır. «Ekonomik insan» (homo economicus) deyimliyle

anlatılmak istenen, ferdi çıkarlarını maksimize etmeyi amaçlayan rasyonel bir yaratık olduğudur. Bu kavram iktisatta, maksimize edilmek istenen amacın, «net gelir», «net servet» veya «net fayda» gibi ölçülebilir bir unsurla belirlenmesini gerektirir. Ancak ferdi maksimizasyon amacını mutlaka bu gibi ölçülebilir değerlerle ifade etmek gerekmez. «Sosyal mevki» ve «sosyal prestij» gibi ölçülemeyen unsurlar da, ferdi maksimizasyon amacı olabilir. Konuya bu şekilde yaklaşıldığı zaman fertlerin siyasi yaşamda da maksimizasyon amacı ile hareket ettikleri kabul edilebilir. Bu davranışın piyasa ile siyasi yaşamda meydana getireceği sonuçların farklı olması, sadece iki alanda mevcut bulunan kurumsal yapının farklılığından kaynaklanır.

II. 3. Bir mübadele Biçimi Politika

Fert, ister piyasada ister politikada olsun, bir seçim kararı verdiği zaman, kendisi için yararlı saydığı belli bir ekonomik çıkar söz konusudur. Ancak piyasalar «mübadele» kurumlarıdır. Fert piyasaya bir mal veya hizmeti bir başka mal veya hizmetle değiştirmek için girer. Böyle bir değişimin dışında ve üstünde herhangibir başka sonuç beklenmez. Bu nedenle piyasalar, Buchanan'ın deyişiyle «motivasyon» yönünden fonksiyonel değildir. Yani, mübadeleyi yapan ferdi, böyle mübadele ile belirli bir üretim seviyesini veya belli bir «dağıtım» veya «bölüşüm»ü gerçekleştirmek gibi bilinçli bir amacı yoktur⁽¹³⁾.

Politika da, özünde bir «mübadele» işlemidir. Piyasa ile politika arasındaki fark, fertlerin takip ettiği çıkarlar veya benimsedikleri değerler yönünden olmayıp, çeşitli çıkarlarını kollarken karşılaştıkları şartlardadır. «Politika, fertler arasında mevcut karmaşık bir mübadele yapısıdır. Bu yapı içinde kişiler, basit piyasa mübadelesi ile etkin bir şekilde sağlanamayan kendi özel amaçlarını topluca sağlamaya çalışırlar. Ferdi çıkarın olmadığı yerde başka bir çıkar söz konusu değildir, Piyasada fertler elmalarla portakalları değiştirirler; politika da ise yerel itfaiye teşkilatı hizmetinden yargı hizmetine kadar toplum olarak ihtiyaç duyulan hizmetlerin maliyetini karşılamak için anlaşarak kararlaştırdıkları katkı paylarını mübadele ederler»⁽¹⁴⁾.

Bilindiği gibi İktisat Teorisinin ve hukuk felsefesinin tartışmalı konularından biri «fert tercihleri»nden «Toplum tercih»e ulaşmanın mümkün olup olmadığı konusudur. Bu konuda öne sürülmüş iki temel yaklaşımdan biri «faydacı» (utilitarian) görüş, diğeri de «Paretocu görüş» veya «oybirliği» görüşüdür. Faydacı görüşe göre toplumsal tercihlerin belirlenmesi «ferdi tercihlerin toplanması» su-

retiyle yapılır, Bu görüşün temsilcisi J. BENTHAM bu görüşü şöyle ifade etmiştir : «Toplum kendi üyeleri olduğu öne sürülen fertler tarafından oluşturulmuş hayali bir varlıktır. Öyleyse toplumun çıkarı nedir? Toplumun çıkarı onu oluşturan üyelerin çıkarları toplamıdır» Toplum oluşturan fertlerin mutluluğunu yani onların refah ve güvenliğinin «kanun koyucunun temel amacı» olması gerektiğini belirten Bentham'ın bu görüşü; toplumsal mutluluğun nasıl ölçüleceği tartışmalarını başlatmış bu arada «mutluluk matematiği» (felicific calculus) diye adlandırılan bir kavramın doğmasına yolaçmıştır.

Ancak bütün bu tartışmalar, mutluluğun ölçülmesinde karşılaşılan imkansızlıklar nedeniyle bir sonuca varmamıştır. Meydana gelen boşluk «Pareto optimalitesi» diye bilinen bir kavramla doldurulmaya çalışılmıştır. Buna göre toplum refahı, ancak toplumu oluşturan fertlerin «oybirliğiyle» kabul edecekleri durumlarda artabilir. «Oybirliği» ile kendisine tercih edilecek başka bir durum olmayan hallere «Pareto optimali» adı verilir. Oybirliği kuralının İktisat Politikası Anayasası yönünden taşıyacağı öneme aşağıda ayrıca değineceğiz. Ancak burada önemli bir noktayı belirlemekte yarar vardır. Bu tehlikeyi önlemek için «Telafi (veya Tazmin) Prensibi» adı verilen bir yöntem geliştirilmiştir. Buna göre oybirliğine dayanmayan bir karar uygulamaya konduğunda, bu karardan kazançlı çıkanların, bu karar nedeniyle kaybedenlerin kaybını telâfi etmeleri gerekir. Ancak bu şekilde, oybirliğine dayanmayan toplumsal kararlar uygulamaya konabilir⁽¹⁶⁾. Yukarıdaki açıklamalar politik mübadele yönünden büyük önem taşır çünkü, piyasadaki mübadele ile politik mübadele arasındaki fark, piyasadaki tercihlerin «ferdi tercihler» olması buna karşılık, politikada fertler tarafından paylaşılmış «ortak tercihlerin» söz konusu olmasıdır. Ortak tercihlerden sözdebilmek için ise, bütün ferdi tercihlerin birbirlerine eşit olması, hiçbir fert tercihinin diğerine üstün tutulmaması gerekir. Dolayısıyla ortak tercihler, dışarıdan empoze edilemeyeceği gibi, ancak toplumu oluşturan fertlerin gönüllü iradeleriyle uzlaşmaalrı sonucu ortaya çıkarlar.

III.2. İktisat Politikasında İyileşme

Politik faaliyete yön verecek toplumsal tercihler bu şekilde belirlenince, herhangi bir İktisat politikasının değerlendirilmesi de ancak, politik faaliyetin; açıklanmış ferdi tercihleri somut politika sonuçlarına ne ölçüde dönüştürebildiğine bakılarak yapılabilecektir. Burada önemli olan nokta, politik faaliyetin değerlendirilmesinin, ortaya çıkan sonuca göre değil, ferdi tercihleri somut politika önlemlerine dönüştüren karar alma işleminin niteliğine göre yapılmasıdır. Bilindiği

gibi serbest piyasa ekonomisi taraftarları da piyasanın değerlendirilmesini ortaya çıkan sonuçlara bakarak değil, piyasa mekanizmasının işleyiş biçimine göre yaparlar. Onlara göre piyasanın önemi ve yararı, «kendiliğinden işleyen» ve «kimseyi zorlamayan» özelliğindedir. Aynı düşünce tarzı, bir mübadele biçimi olarak ele alınan politikaya uygulanıldığında politikanın da fertlerin hiçbir zorlama olmadan, kendi istekleriyle belirledikleri ortak amaçlarını, belirli politikalara dönüştürmesi beklenir.

Bu nedenle politikada bir «iyileşme», politikanın fert isteklerini mümkün olduğu ölçüde doğru biçimde yansıtmasına imkan verecek «yöntemlerin» ve «kurumsal değişimler»in yapılması ile mümkündür. Bir başka deyişle politikada bir «iyileştirme» ancak yöntemlerde ve kurumlarda reform yapmakla sağlanabilir.

Bu noktanın iyi anlaşılması, geleneksel normatif iktisat teorisi ile İktisat Politikası Anayasası arasındaki farkı açıklığa kavuşturacaktır. Geleneksel iktisat teorisi çeşitli politikalar (maliye politikası, para politikası, döviz kuru politikası ve doğrudan kontrol politikası gibi) arasındaki tercihlerle ilgili iken İktisat Politikası Anayasası «Politikanın anayasası»nda reform yapılmasını öne sürer. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, geleneksel iktisat teorisi bir oyunun kuralları sabitken oyuncuların bu kurallar çerçevesinde izleyebileceği stratejilerle ilgili olduğu halde, iktisat politikası anayasası, oyunun kurallarını değiştirmek İslah etmek ve yeniden düzenlemek ile ilgilidir.

III.3. Oybirliği

Piyasa işlerliği olan bir sistemdir. Yani piyasada fertler çeşitli imkanlar arasında bir tercih yaptıkları zaman, isteklerini gerçekleştirirler. Mesela fert kitap satın almak istiyorsa, bu isteğini gerçekleştirebilir. Böyle bir isteğin gerçekleşmemesi, ancak karşısındaki ferdin daha farklı bir İstek içinde olması halinde sözkonusudur. Mesela kitapçının kitabını satmak istememesi veya çok yüksek bir fiyat talep etmesi gibi bir durumda, fert istediği kitabı alamaz. Bu alışverişe mâni olan herhangi kurumsal bir engel sözkonusu değildir.

Politikada ise, sözkonusu mal ve hizmetlerin topluca alınıp satılan mallardan olması piyasadaki gibi ademi merkezîyetçi bir sistemin işlemesine imkan vermez. Teknik deyişle piyasanın «görünmez eli» nin bir benzeri politikada yoktur. Piyasada meydana gelen serbest ve ademi merkezîyetçi alışverişin politikadaki benzeri, bu alışverişin politikadaki benzeri, bu alışverişe katılan kişiler arasındaki

gönüllü «anlaşma» dır. Politikada toplumsal tercihin «oybirliği» ile yapılmış olması, piyasadaki mübadele özgürlüğünün karşıtıdır (17).

Bu nedenle uygulamaya konan bir politikayı, yarattığı sonuçlardan bağımsız olarak, ne ölçüde «oybirliği» kuralına uygun olarak belirlendiğine bakarak değerlendirmek gerekir. Çünkü, yukarıda da belirtildiği üzere, politikada etkinliğin sağlanması, yani politik karar alma işlemine katılan herkesi tatmin etmesi, ancak politikanın «oybirliği» kuralı ile belirlenmiş olmasına bağlıdır. Oybirliği, etkinliği sağlayacak kural olarak benimsenince oybirliğine yaklaşmayı sağlayacak her düzenleme, politik sistemde bir «iyileşme» olarak nitelendirilebilir.

Son yıllarda geliştirilen 'adalet» teorilerinde de, adaletin sağlanmasında «oybirliği» kuralına yer verilmiş olması dikkat çekicidir (18).

Kuşkusuz gerçek yaşamda, «oybirliği»ne ulaşmak hemen hemen imkansızdır. Fakat bu zorluk, ideal durumun tanımını yapmamıza da engel olmamalıdır.

Öte yandan oybirliği kuralını, günlük politika tercihlerine uygulamayıp, daha üst ve günlük politikanın nasıl yapılacağını belirleyen kurallara, ki, bunların en önemlisi anayasa kurallarıdır, uyguladığımızda; hem bu kuralın gerçekleşmesini sağlamak kolaylaşır ve hem de bu şekilde belirlenecek kuralların yasama ve yürütme kuvvetleri üzerinde aşırı bir «sınırlayıcılık» getirmesine engel olunur. Ayrıca anayasal kuralların belirlenmesi sözkonusu olduğu zaman, fertlerin bazı durumlarda kendi çıkarlarına zarar vermesi mümkün kurallar lehine oy kullanması da mümkün olabilir. Çünkü fert, sözkonusu anayasa kuralının bazı durumlarda kendi çıkarlarına zarar verebileceğini ümit etmekle beraber, genelde ve zaman içinde bu kuralın, her dönem için ayrı ayrı belirlenen kurallara oranla çıkarlarını daha iyi koruyacağını düşünebilir.

Böyle bir davranışın gerçekleşmesi halinde de, anayasa kuralları ile ilgili seçimde fertler ve guruplar arasındaki çıkar ihtilaflarının daha kolay çözümlenmesi mümkündür. Çünkü fertler uzun süre uygulanacak olan bir anayasa kuralının, gelecek dönemlerde kendi çıkarlarını nasıl etkileyeceğini tam anlamıyla bilemez ve bir «belirsizlik perdesi» gerisinde kalır. Durum tıpkı bir oyun kuralının, oyun başlamadan önce oyuncular tarafından belirlenmesi gibidir. Mesela üç asın, üç ruadan büyük olacağı kuralı oyun esnasında kime üç as kime üç rua geleceği bilinmeden konur. Bu kuralın konulmasını sağlayan tek faktör taraflarca «haklı» ve «yerinde» görünmesidir. Sözkonusu kâğıtların

kime geleceği önceden belli olmadığı için; kural konurken oyuncular arasında herhangi bir çıkar çatışması olmayacak ve kural «oybirliği» ile alınabilecektir.

Anayasal kuralları da bu tür oyun kurallarına benzetmek ve «oybirliği» ile konulmalarının nisbeten kolay olduğunu düşünmek mümkündür.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere İktisat Politikası Anayasası teorisi, mevcut anayasalarda köklü değişiklikler yapılmasını savunur. Ancak bu görüşe şiddetle karşı koyanlar da vardır. Anayasal reforma karşı olan bu görüşleri aşağıdaki gruplara ayırmak mümkündür ⁽¹⁹⁾.

IV. ANAYASAL REFORMA KARŞI OLANLAR :

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere İktisat Politikası Anayasası teorisi, mevcut anayasalarda köklü değişiklikler yapılmasını savunur. Ancak bu görüşe şiddetle karşı koyanlarda vardır. Anayasal reforma karşı olan bu görüşleri aşağıdaki gruplara ayırmak mümkündür ⁽¹⁹⁾.

IV.1. Konu Hakkında Bilgisi Olmayanlar :

Anayasal reforma karşı çıkanların başında konu hakkında bilgisi olmayanlar gelir. Bu gibi fertler günlük sorunlar ve kısa dönemli çıkarlarla ilgili olup, kendilerine bu konularda, siyasi partilerin yaptıkları önerilerle ilgilenirler. Bu gibi insanlara uzun dönemli çıkarlarını tanıtmak ve anayasal kuralların bu açıdan taşıyacakları önemi anlatmak, çoğu defa, mümkün değildir. Böyle bir davranışı, vatandaşlarının çoğunluğu okuma-yazma bilmeyen toplumlara has bir davranış olarak düşünmemek gerekir. Gelişmiş ülkelerin hemen hepsinde, hiç değilse, zaman zaman, seçmenlerin önemli bir kısmı böyle bir davranış sergilemektedir.

IV.2. Muhafazakârlar

Bazı insanlar yaradılışları, yetiştikleri çevre veya aldıkları eğitim nedeniyle «muhafazakâr» dırlar Bu gibi insanlar etraflarında meydana gelen kurumsal değişimleri sessizce kabullenmekle birlikte bu değişimlere neden olan sebepleri araştırmak gereğini duymazlar. Onlar için kurumların ve kuralların «var olması» ve «devam etmesi»; kabul edilmeleri için yeterlidir. Aslında bu gibi düşünenler, Buchanan'ın

deyimiyle «aşırı anayasacı» saymak gerekir. Çünkü, bir defa ve her nasılsa, ortaya çıkmış bir kurumun veya kuralın değişmesine izin vermezler⁽²⁰⁾.

IV.3. Kişisel Çıkarlarını Savunanlar

Anayasal reforma karşı çıkanlar arasında, mevcut anayasal durumun (status quo) kendi çıkarlarını korumaya ve devam ettirmeye yaradığını düşünenler önemli bir yer tutar. Böyle davrananların çoğunluğu, mevcut anayasal kurallarla korunan hak ve özgürlüklere sahip olanlardır. Bunlar yanında az sayıda da olsa mevcut anayasa kurallarını ve bu kuralların hangi amaçlar için nasıl kullanılabileceğini iyi öğrenmiş hâkimler, savcılar, parlamenterler ve bilim adamları da yeralır. Gerçi başta Vergi Hukuku ve İş Hukuku olmak üzere ekonomik yaşamı rüzenleyen kanunlarda yapılan değişiklikler; bu konularda «istisare yapan», görüş bildirip çözüm yolları gösteren uzmanların işini ve dolayısıyla gelirini arttırırsa da, Kamu Hukuku ve özellikle Anayasa Hukuku alanında, hukuk bilgisini parasal gelire dönüştürme imkanı yok denecek kadar sınırlı olduğu için, konunun uzmanları, çoğunlukla, mevcut kuralların korunmasından yana tavrı alırlar.

IV.4. Kurumsal Gelişimciler

Yukarıda kısaca değindiğimiz «Gelişimci Rasyonelik», her türlü toplumsal kurumun, bu arada anayasal düzenin de, tarihi gelişimi içinde ve kendiliğinden şekilleneceğini öne sürer ve bu nedenle de anayasal reforma karşıdır. Ancak kurumsal gelişimcilik akımının öncüsü olan F.A. HAYEK, köklü anayasal değişikliklerin savunmasını yapmış ve pek çok somut teklifler öne sürmüştür. Prof. BUCHANAN, gelişimcilerin varlığının; asırlarca süren kültürel gelişim sonucu şekillenen insan karakterinin yeni kurallarla değişeceğini ümid eden «romantik anayasacılar»a karşı bir güvence yarattığını öne sürmekle birlikte, bu akımın gerekli ve yararlı anayasal reformları engellemesini arzulamaktadır⁽²¹⁾.

IV.5. Oyçokluğunu Benimseyenler

Anayasal reforma karşı olan bir başka grup «oyçokluğu» taraftarı olarak bilinenlerden oluşur. Çoğulculuktan ne kastedildiği çoğu defa açıklıkla ortaya konulmadığı halde, zımnen, demokrasi ile eş anlamlı sayılır. Böyle düşünenlere göre «çoğunluk iradesi» en üstün güç olup, onu sınırlamaya yönelik her teşebbüs «kutsal bölgenin ihlali» anlamını taşır. Çoğunluk iradesinin, seçimlerin zamanında yapıl-

masını engellemek kaydıyla, uygun gördüğü her kararı alması demokratik sistemin özünü oluşturur. Dolayısıyla, her istediğini yapmak gücüne sahip «çoğunluk iradesi», anayasal reformu da ancak kendisi isterse yapacaktır.

V. ANAYASAL REFORM İÇİN BAZI ÖNERİLER

Buraya kadar yaptığımız açıklamalar İktisat Politikası Anayasası teorisinin temel kavramları ile ilgili olmuştur. Şimdi de konunun önemini daha iyi belirleyebilmek için anayasal reform ile ilgili bazı örnekler vereceğiz. Bu örnekler; hangi konularda anayasal reforma ihtiyaç duyulacağını ve bu reformların ne tür kurallarla gerçekleştirilebileceğini tartışma amacına yönelik olacaktır. Amacımız sadece bu tartışmayı başlatmaktır. Bu nedenle konuyu, buradaki örneklerle sınırlı düşünmemek gerekir.

V.1. İç Borçlanma

Çağdaş Demokrasinin işleyişinde; toplum refahını kişi hak ve özgürlüklerini tehdit eden ciddi bir aksama olduğunu düşündüren olayların başında bütçe açıklarının kronik bir hal olması gelir. Demokratik ülkelerin hemen hepsinde, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra bütçe açıkları devamlılık kazanmış ve bunun sonucu olarak bir taraftan devletin iç borçlarında önemli artışlar meydana gelmiş öte yandan ulusal ekonominin kapital birikimi tüketilmiştir.

Bu durumun iki temel sebebinden biri, seçimleri yeniden kazanmak amacına sıkı sıkıya bağlı politikacının oy maksimizasyonu amacı ile devlet harcamalarını arttırması fakat, aynı nedenle, seçmenin vergilerini arttıramamasıdır. İkinci neden, daha önce de belirttiğimiz gibi, Keynesyen teorisinin devleti bütçeyi politik bir araç olarak kullanabileceği yolunda teşvik etmesidir.

Bu iki sebebin «görünüşteki sebepler» olduğunu, asıl sebebin «ahlaki değer yargılarından meydana gelen bir erozyon» olduğunu söylemek mümkündür. Böyle düşünenlere göre «devlet harcamalarının açıkca finansmanı veya borçlanma, kısmen, daha önceleri mevcut olan ahlaki sınırların erozyonu ile açıklanabilir. Politik kararları verenler, herhangi yeni bir borç finansman yöntemi keşfetmemişlerdir. Kendi rasyonel kişisel çıkarları, onları dalma vergi dışı gelir kaynaklarına başvurmaya sevk etmiştir. Çağımızda, borçlanmanın ahlak dışı bir davranış olduğu yolundaki inanç yok olmuştur⁽²⁾». Böyle bir ahlaki bunalımının tek iktisadi kaynağı sadece keynesyen teori değildir.

Aynı zamanda iktisatçıların iktisatı, «Pozitif Bilim» haline getirmek arzusuyla iktisattan her türlü «ahlâki sınırlamaları» çıkarmaları ve iktisatı «amoral» (ahlak kavramı ile ilgisiz) bir bilim haline getirme gayretinde bunda etkili olmuştur. Ahlakî sınırlamalardan kurtarılan ve sadece «rasyonel seçim» ilkesi ile yönlendirilen insan, çok kısa bir sürede tekrar kendi bencil içgüdülerine dönmektedir.

XIX. yüzyılda devleti yönetenlerin; denk bütçeye, sınırları belirlenmiş bir vergi düzeyine ve kendi kendini düzenleyen bir para rejimine sıkı sıkıya bağlı olmaları ne rasyonel yöntemlerle ve ne de biyolojik içgüdülerle sağlanmıştır. Bu ilkelere bağlılığı yaratan, toplumsal kültürün gelişmesi ile sağlanan ahlâki kurallardır. Bu açıdan değerlendirildiği zaman keynes, sözkonusu ahlâki kuralları tahrip eden bir devrimci görünümündedir⁽²⁾.

Bütçe açıklarındaki bu gidiş, Anayasal kurallarla sınırlanmazsa devam edecektir. Mali ahlâkın yeniden düzenlenmesine kadar geçecek süre içinde demokrasileri bütçe açığından koruyacak en etkin yöntem, Anayasal düzenlemelerle bu açığın oluşmasını engellemektir. Anayasalara devlet bütçesi ile ilgili olarak;

- a. Bütçenin denk olma mecburiyeti,
- b. Devletin bütün gelir ve giderlerinin bütçe içinde toplanması mecburiyeti yolunda hükümler konulmalıdır.

V. 2. Para Basımı :

II. Dünya Savaşı'nı takibeden yıllarda, önce «altın para sistemi»nden daha sonra da «altın - döviz sistemi»nden vazgeçilmiş olması, siyasi iktidarları, para arzının belirlenmesinde, her türlü uluslararası ve ulusal sınırlamalardan kurtarmış ve bütçe açıklarının kronik hale gelmesi; siyasi iktidarları para basma yoluna itmiştir. Çoğu ülkelerde para basımında yetkili olan Merkez Bankalarının, siyasi iktidarın etki alanı dışına çıkarılması amacıyla birtakım kurumsal ve hukuksal önlemler alınmışsa da, gerçek dünyada bu engellere rağmen, para basımı siyasi iktidarların isteği doğrultusunda devamlı bir artış göstermektedir.

İktisat ilminde «Moneteristler» diye adlandırılan ve sözcülüğünü Prof. Friedman'ın yaptığı teoriye göre, bir ülkede para arzı her yıl belli oranda arttırılmalıdır. Bu oranın üzerindeki artışlara, enflasyona yol açacakları için kesinlikle izin verilmemelidir. Her ülke için para arzında enflasyona yol açmayan yıllık artış oranı farklı olabileceği gibi, bu oran aynı ülkede zaman içinde de farklılıklar gösterebilir. Bu nedenle ideal bir paraarzu oranı tesbitine imkân yoktur.

Ancak bu güçlükler, Anayasa'da para arzı artış oranını belirlemeye engel olmamalıdır. Bu konuda;

- a. Para basımı ile ilgili kararların mutlaka bir kanunla alınması,
- b. Basılacak para miktarının, üretim artışı ile ilişkilendirilmesi şeklinde hükümlere Anayasa'larda yer vermek gerekir.

V. 3. Dış Borçlar :

İktisat teorisi yönünden dış borçlar, bir ulusal ekonominin ürettiğinden fazla tüketmesi anlamına gelir. Bu fazla tüketim, günlük yaşam devam ettiren «tüketim harcamaları»ndan kaynaklanabileceği gibi; ulusal sermaye birikimini arttıracak «yatırım harcamaları»ndan da kaynaklanmış olabilir.

Tüketim amacı ile yapılan dış borçlanmanın hiçbir şekilde savunulması mümkün değildir. Çünkü tüketim, bu günkü neslin refahını arttırırken yapılan borç yarınki neslin refahını azaltacaktır. Dolayısıyla tüketim amacıyla borçlanmak; bu günkü nesil için, yarınki nesli feda etmek demektir. Kişi hak ve özgürlüklerini koruyan bir Anayasa'nın, böyle bir davranışa izin vermemesi gerekir.

Yatırım amacı ile yapılan dış borçlanmada ise durum biraz daha karmaşıktır. Çünkü yatırım, tamamlanma süresi içinde bugünkü nesle ek gelir sağlarken, tamamlandıktan sonra gelecek nesle hizmet eder. Bu nedenle yatırım için dış borçlanma sözkonusu olduğu zaman, yatırımın olgunlaşma süresi ile tamamlandıktan sonraki amortisman süresi dikkate alınmalı, bu süreler içinde bu günkü ve yarınki nesillere yükleyeceği yükü, sağlayacağı yararı dengelemeye özen gösterilmelidir.

Uygulamada karşılaşılabilecek bütün özel durumları önceden kestirmek mümkün olmayacağı için dış borçlar konusunda Anayasa'ya;

- a. Dış borçların mutlaka bir kanunla yapılması,
- b. Dış borç miktarının; borç servisinin döviz gelirlerinin belli bir yüzdesini oluşturacak şekilde sınırlandırılması şeklinde hükümler konması gerekir.

V. 4. Kamu Mali ve Kamu Hizmeti :

Devletin görevleri, ülkenin gelişmişlik düzeyine ve topluma egemen olan ideolojilere göre sık sık değişimler göstermektedir. Bugün devletin klasik görevleri arasında sayılıp da, özel sektör tarafından da hemen hemen yapılmayan iş kalmamış gibidir (Bunun tek istisnası

şimdilik, Ceza ve Tevkif Evleridir) (24). Bazı siyasi iktidarlar karayolu, demiryolu ve köprüleri tamamen ücretli hizmetlerden saymakta hatta bazıları eğitim ve sağlık hizmetlerini dahil, bir fiyat karşılığı üretilip pazarlanacak hizmetler arasına almaktadır. Öte yandan bazı kamu işletmeleri «özelleştirme» ye tabi tutulmaktadır.

Yukarıda da değindiğimiz gibi, siyasi partiler bu konulardaki görüş ve düşüncelerini seçim beyannameleri ile kamuoyuna açıklamış ve seçimi kazanmış olabilirler. Ancak yine belirttiğimiz gibi, seçim sonuçları hiçbir zaman toplumun oybirliğini yansıtmaz. Bu nedenle siyasi iktidarın, «kamu malı» ve «Kamu hizmeti» niteliğini taşıyan mal ve hizmetleri ticari bir mal ve hizmet şekline dönüştürmeye ilke itibarıyla, hakkı olmamak gerekir. Toplumun tümünü ilgilendiren bu gibi temel tercihlerde oybirliğini sağlayıcı veya en azından oybirliğine yaklaşılmaya imkan veren yöntemleri kullanmak gerekir. Bu nedenle Anayasa'da, bu gibi temel tercihlerin;

- a. Parlamentoda belli bir çoğunlukla çıkarılacak kanunlarla,
- b. (ve/veya) referanduma sunulma yoluyla belirlenmesini sağlayıcı hükümlere ihtiyaç vardır.

V. 5. Transfer Ödemeleri :

Transfer ödemeleri, esas itibarıyla bir üretken hizmet karşılığı olmayan ödemelerdir. Emeklilik ödenekleri transfer ödemelerinin tipik örneğini oluşturur. Ancak biz burada transfer ödemeleri kavramını daha geniş bir anlamda kullanacak ve «mali yardımlar»ı (subvansiyon) da bu grup ödemeler içine alacağız. Bilindiği gibi hükümetler belli sektörlerin teşviki amacıyla çeşitli mali yardımlarda bulunurlar. Mesela tarım sektörüne verilen yüksek taban fiyatları ile gübre ve makina - teçhizat mali yardımları gibi. Aynı şekilde «ihracatı teşvik» amacıyla uygulanan «vergi iadeleri» de bir nevi mali yardım oluşturur.

Ekonomik yaşamda bu tür transfer ödemeleri, bugünkü neslin olduğu kadar nesiller arası gelir dağılımını da önemli ölçüde etkiler. Ancak, tıpkı yatırımlarda olduğu gibi, transfer ödemelerinde de ülkeden ülkeye, zamandan zamana büyük değişimler söz konusudur. Bu nedenle bu harcamaların tabi olacağı yasal çerçeveyi Anayasal kurallarla önceden belirlemek çok zordur. Ancak bu ödemelere mutlaka parlamentonun karar vermesi, yani bir kanunla yapılması zorunluğu ile bütçenin ne kadarının bu amaçla kullanılabileceğinin alt ve üst sınırları Anayasa ile belirlenebilir.

VI. SONUÇ

Mevcut Anayasalar farazi bir soruyla eleştirisel bir araştırmaya konu edilir : Acaba bu Anayasa, gerçek bir Anayasa meclisi tarafından da benimsenir miydi? Böyle bir soruya cevap vermeyi mümkün kılacak herhangi bir dışsal kriter mevcut değildir. Yapılabilecek tek şey, mevcut Anayasa kuralları yerine önerilen alternatif kuralların toplumca ne ölçüde benimsendiğine bakmak ve toplumca benimsenen kuralları eskileri yerine ikame etmektir.

Anayasal kuralların zaman içinde nasıl şekillendiklerini göremediğimiz gibi, mevcut kuralların kaynaklarını da çoğu defa yeteri kadar bilemeyiz. Bu nedenle de Anayasa'yı meydana getirdiği öne sürülen «toplumsal anlaşma» yaklaşımının ne ölçüde «açıklayıcı» ve ne ölçüde «haklı kılıcı» (meşrulaştırıcı) bir görev yaptığını kestirmek güçleşir. Mevcut kurallar acaba ne ölçüde toplumsal bir anlaşmadan kaynaklanmıştı? Buchanan'ın belirttiği gibi bu soruya olumlu cevap vermek mümkün olduğu ölçüde fertle devletarasında meşru birleşki kurulabilir⁽²⁵⁾. Bu soruya olumsuz cevap verildiği takdirde ise mevcut Anayasa düzenini eleştirmek imkanı doğacağı gibi, yapılması gerekli reformun temel ilkelerini de belirlemek mümkün olur.

Bir toplumun sonsuza kadar devam edeceği düşünülen yaşamında, peşpeşe gelecek bütün kuşakların kabul edeceği Anayasal kuralları belirlemek imkansızdır. Bu durumda yapılabilecek tek şey bugünkü kuşağın, yarın ki kuşakların hak ve özgürlüklerini olumsuz yönde etkileyebilecek davranışlarına engel olmaktır.

Buchanan, değişiklik önerilerinin, geçiçi olarak önerilmesini ve politik gerçeklerin ciddi şekilde gözönünde bulundurulmasını tavsiye etmektedir. Kurallar ve kural değişimleri, Buchanan'a göre, ideal herşeyi bilen ve iyiliksever kişilere göre değil sıradan vatandaşlardan oluşan bir toplumda işleyip işleyemeyeceklerine göre seçilmelidir. Söz konusu kurallar «makul» olmak ve politik unsurların çıkarlarının «mümkünü sınırladığı» hatta «engellediği» unutulmamalıdır.

Anayasal iktisatçının görevi, politikanın oyun kurallarını belirlemek suretiyle, hem bugünkü ve hem de yarınki kuşakların mutlu bir şekilde yaşamasını sağlamaktır. Bu görevi başarıyla yerine getirebilmek içinde herşeyden önce akıl ve basiret yönünden, kendini yaratan vatandaşlardan daha üstün niteliklere sahip bir devlet olacağı yolundaki inancı gerekir. Buchanan'ın sözleriyle bitirirsek, bütün gayretlerimizi içinde yaşadığımız sosyal düzenle ilgili şu soruyu çözümlemeye yöneltmeliyiz : kendi değer yargılarımızı kendi kendimize ya-

**ratığımız bağımsız fertler olarak, özgürlüğümüzü korurken nasıl birlik
te barış, refah ve uyum içinde yaşayabiliriz ? {²⁶}.**

Dikkatiniz ve sabrınız için teşekkür ederim. (Alkışlar)