

YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEDE ANAYASAL İKTİSAT PERSPEKTİFİ*

Coşkun Can Aktan

Bu çalışma içerisinde geçtiğimiz yaklaşık son yirmi yıl içerisinde önem kazanan ve Anayasal İktisat Teorisi olarak bilinen bir çağdaş yaklaşımın siyasal yozlaşmaların ortadan kaldırılmasına ilişkin olarak reform önerilerini inceleyeceğiz.

Siyasal yozlaşmaların önlenmesine ilişkin anayasal çözüm önerilerini özetlemeyen önce konunun iyi anlaşılmasına yardımcı olacak bazı açıklamalar yapmakta yarar bulunmaktadır.

A. Mutlak Siyasal Güç ve Siyasal Yozlaşma

Siyasal yozlaşmaların ortaya çıkmasının pek çok nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenleri esasen iki faktöre indirgemek mümkündür:

1. Devletin, daha doğru bir ifadeyle devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırlandırılmamış olması,
 2. Siyasal süreçte rol alan aktörlerin(siyasetçiler, bürokratlar, çıkar ve baskı grupları ve seçmenler) esasen kendi özel çıkarlarının peşinde koşmaları.
- Gerçekten de günümüzde geçerli olan Temsili Demokrasi anlayışında siyasal güç ve yetki vatandaşlarca oylama mekanizması ile milletin vekillerine devredilmektedir. Milletin vekilleri devletin egemenlik hakkı ve kudretini temsil eden güç ve yetkileri (yasa yapma hakkı, bütçe hakkı, vergileme, borçlanma, para basma hakkı ve yetkileri vb.) seçim kısıtlamalarının dışında hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın istedikleri şekilde ve hatta keyfi bir şekilde kullanabilmektedirler. Önemle belirtmek gerekir ki seçim sistemi ve oylama mekanizmasının varlığı, devleti yönetenlerin sahip oldukları siyasal güç ve yetkileri sorumsuzca kullanmalarına ve suiistimal etmelerine engel teşkil etmeyebilir. Siyasetçiler için en iyi politikalar, seçimi kazandıracak politikalarlardır. Bu bakımdan ellerinde bulunan mali ve parasal araçları uzun vadede ekonomik ve siyasal yaşam üzerinde tahripkar sonuçlar doğuracağını

* Coşkun Can Aktan, Anayasal İktisat, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2002. Kitabımızdan alıntılarla hazırlanmıştır.

bile bile kullanmaktan kaçınmayabilirler. Kısaca sınırsız siyasal güç, ya da sınırsız demokrasi, siyasal yozlaşmaların kaynağını oluşturmaktadır.

İkinci olarak, siyasal karar alma sürecinde çok sıkça "kamu çıkarı", "toplumun iyiliği", "ülke menfaati", "toplum menfaati" gibi ne anlama geldikleri tam olarak bilinmeyen oldukça muğlak kavramlardan söz edilmektedir. Oysa siyasetçilerin ve bürokratların da nihayetinde bir insan olduğu, gözden kaçırılmaktadır. Siyasetçilerin, siyasal karar ve uygulamalarda kendi çıkarlarının peşinde koşmayacağını varsaymak büyük bir hata ve yanılgıdır. Şüphesiz, ülke çıkarlarını, kendi özel çıkarlarının daima önüne koyan siyasetçiler olabilir ve hiç şüphesiz bu tür kimseler de vardır. Ancak önemli olan bazı siyasetçilerin aksi tarzda davranış ve eylemlerde bulunabileceğinin varsayılmasıdır. Bu varsayım esas alındığında siyasal karar alma sürecinde devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin çerçevesinin belirlenmesi ve sınırlarının tayin edilmesinin gereği daha kolay anlaşılır.

Tekrar belirtmek gerekir ki temsili demokrasi, siyasal güç ve yetkilerin sınırsızca ve sorumsuzca kullanıldığı bir rejim değildir ve olmamalıdır. Vatandaşlar sahip oldukları güç ve yetkileri, oylama mekanizması aracılığıyla diğer bazı kimselere, yani yöneticilere devredebilirler. Ancak bu yöneticilerin güç ve yetkilerinin sınırlarının olmaması anlamına gelmez.

Öte yandan, seçim sisteminin ve oylama mekanizmasının varlığını "halkın gerçek iradesi" ne ulaşmak olarak algılamak büyük yanılgıdır. Bütün seçimlerde halkın gerçek iradesine ulaşılmasını engelleyen bazı faktörler bulunmaktadır:

1. Bazı seçmenlerin siyasete olan ilgisizliği,
2. Bazı seçmenlerin siyaset konusundaki bilgisizliği ya da cehaleti,
3. Siyasetçilerin seçmenlerin tercihlerini siyasal manüplasyon yoluyla (yalan ve dolan, propaganda, aşırı bilgi sunma, gizlilik ve örtbas vb.) saptırmaları.
4. Bu ve buna benzer diğer nedenlerden ötürü seçim sisteminin varlığını gerçek demokrasi olarak ele almak ve "halkın iradesi" ne (gerçekte siyasetçilerin irade ve kararları!) sınırlar konulmamasını savunmak büyük hata ve yanılgıdır.

B. Siyasal Gücün Sınırlandırılmaması ve Devletin Büyümesi (Leviathan) Sorunu

İktisat bilimi alanında yapılan teorik ve ampirik çalışmaların sonucu milli ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin nispi payının giderek arttığını ve bu çerçevede kamu ekonomisinin rolü ve fonksiyonlarının genişlediğini ortaya koymaktadır. "Devlet niçin büyüyor?" ya da "Kamu sektörünün büyümesi-

nin nedenleri nelerdir?" soruları öteden beri iktisatçıların ilgisini çekmiştir. Adolph Wagner' in 1883 yılında yayınlamış olduğu makalede devletin büyümesi konusundaki görüşlerini açıklamasından günümüze, bu alanda pek çok teorik ve ampirik çalışma yapılmıştır. Wagner' in görüşleri literatürde "Kamu Harcamalarının Artışı Kanunu" olarak bilinmektedir. Fakat önemle belirtmek gerekir ki Wagner ve onu takiben konu ile ilgilenen iktisatçılar, devletin zaman içerisinde giderek büyüdüğüne işaret etmek ve görüşlerini ampirik çalışmalarıyla doğrulamakla birlikte, bunların çok az bir kısmı "Devletin büyümesinin sonuçları nelerdir?", "Kamu ekonomisinin rolü ve fonksiyonlarının genişlemesinin etkileri nelerdir?" sorularıyla ilgilenmişlerdir. Önemle belirtelim ki devletin rolü ve fonksiyonlarının genişlemesi ile birlikte siyasal karar alma sürecinde rol alan kimselerin "çıkarları" nın artması söz konusudur. Seçmenler daha önce belirttiğimiz gibi, siyasal bilgisizlik ve ilgisizlik etkilerinin bir sonucu olarak, kendilerine daha fazla kamusal mal ve hizmet sunulmasını isterler. Dolayısıyla, kamusal hizmetlerin talebinin genişlemesi, kamu sektörünün büyümesinin ilk nedeni olarak kabul edilebilir. Kamusal malların arzını düzenleyen siyasal iktidar, oylarını maksimize etmek ve bu suretle yeniden seçilebilmek için bürokrasiden bütçenin hacminin genişletmesi talebinde bulunur. Bürokrasi, "bütçe maksimizasyonu" yoluyla kendisine tanınmış olan yüksek mevkii, yüksek maaş, yurt dışı seyahatleri v.b. imkanları muhafaza etmiş olur. Siyasal süreçteki politikacı-bürokrat-seçmen arasındaki ilişkiler çerçevesinde belirtilmesi gereken bir diğer husus da kamusal malların arzı genişlerken bu arzın finansmanının vergi gelirleri ile değil "vergi dışı" gelirler ile sağlanmasıdır. Gerçekten de seçmenler, kamu harcamalarının artması sonucunda memnun olurlarken, bunların karşılığında bir bedel (vergi) ödemeyi pek iyi karşılamazlar. Kısaca, seçmen için kamu harcamaları bir "nimet", vergiler ise bir "kulfet" özelliğine sahiptir. Bu nedenle, siyasal iktidar oy kaybına uğramamak ve yeniden seçilebilmek için kamu harcamalarının finansmanını vergi dışı kaynaklara (başlıca emisyon ve borçlanma) başvurmak suretiyle karşılamaya çalışır. Bu kaynaklar ise uzun dönemde ekonomide çeşitli sorunların ortaya çıkmasında önemli rol oynarlar.

Öte yandan, devletin büyümesi ile toplumda belirli bazı kesimlerin bundan çıkar sağlamaları söz konusudur. Çıkar ve baskı grupları olarak adlandırılan bazı kesimler (şirket ve holdingler, işçi ve işveren sendikaları, ticaret ve sanayi odaları, diğer mesleki birlikler vb.) devletten karşılıksız bir "transfer" elde etmek için adeta yarışır. "Transfer Kollama" (Transfer Seeking) veya "Rant Kollama" (Rent Seeking) olarak adlandırılan bu çabalar sonucunda da devletin faaliyetleri genişlemiş olur. Çıkar ve baskı gruplarının

devletten teşvik (sübvansiyon) elde etmek için sarfettikleri gayret ve yaptıkları harcamalar esasen milli gelire hiçbir katkıda bulunmaz. Aksine, milli gelir bu harcamaların fırsat maliyeti kadar azalmış olur.

Özetle siyasal süreçte, siyasal aktörlerinin güç ve yetkilerinin sınırlandırılmaması devletin giderek büyümesine neden olur. Aşırı büyümüş devlet (Leviathan) siyasal yozlaşmaların temel kaynağını oluşturur¹.

C. Aşırı Büyümüş Devlet (Leviathan)' in Sosyal Maliyeti: Siyasal ve Ekonomik Yozlaşmalar

Devletin büyümesinin iki önemli sonucu bulunmaktadır: Siyasal Yozlaşma ve Ekonomik Yozlaşma. Devletin büyümesi ile birlikte akıl almayacak türde ve boyutta siyasal yozlaşmalar ortaya çıkmaktadır. Devletin büyümesinin önemli bir sonucu Ekonomik yozlaşmalardır. Politikacıların yeniden seçilebilmeyi garantilemek ve oylarını maksimize etmek için kamu harcamalarını arttırmak ve vergi oranlarını indirmek (veya vergi oranlarını kamu harcamalarındaki artıştan daha az bir oranda arttırmak) genel eğilimleri iktisadi sorunların ve ekonomik yapıdaki yozlaşmaların temelini teşkil eder. Artan kamu harcamalarının emisyon ve borçlanma ile karşılanması kronik bütçe açıklarının ve kronik enflasyonun bizatihi kaynağını teşkil eder. Ekonomik sorunlar şüphesiz bütçe açıkları ve enflasyonla sınırlı değildir. Seçimi kazanan partiler bu kez suni olarak yarattıkları bu sorunlarla mücadele etmek durumunda kalırlar. Örneğin, enflasyonla mücadele etmek ve bütçe açıklarının kapatılması için seçimin kazanılmasının hemen ardından vergi oranlarını arttırmak, devlet tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına zam yapmak v.b. şekillerde ekonomiye müdahalede bulunurlar. "Politik Konjonktür Hareketleri" (Political Business Cycles) olarak adlandırılan bu seçim ekonomisi stratejisi uzun vadede toplam tasarruflar ve yatırımlar üzerinde ve sonuçta milli ekonomi üzerinde olumsuz sonuçlar doğurur.

Özet olarak, Leviathan devletin ortaya çıkardığı ekonomik sorunları ya da ekonomik yozlaşmaları şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Kamu harcamalarının mevcut ve/veya potansiyel kamu gelirlerinden fazla olması ve bu suretle ortaya çıkan bütçe açıkları,

¹ Leviathan, Tevrat ve İncil' de kötülüğü temsil eden bir su canavarı adı olarak geçmektedir. Bu kavram 1651 yılında Thomas Hobbes' un ünlü "Leviathan" adını taşıyan eseri ile egemen bir devleti ifade etmek üzere kullanıldı. Buchanan ise bu kavramı aşırı ölçüde genişlemiş kamu sektörü faaliyetleri ve bunun tehlikelerine işaret etmek üzere kullanmıştır. Bkz: J.M.Buchanan, "The Limits of Liberty –Between Anarchy and Leviathan- Chicago: University of Chicago Press, 1975. s.147.

- Kamu harcamalarının vergi-dışı kaynaklardan sağlanması zorunluluğu ve bu suretle borç yükünün giderek artması,
- Kamu harcamalarının vergiler ve borçlanma dışında kısmen emisyon ile karşılanması ve bunun sonucunda ortaya çıkan enflasyon,
- Vergi yükünün de zaman içerisinde giderek artması ve bunun ekonomide büyüme ve produktivite üzerinde olumsuz sonuçlar doğurması,
- Vergi yükünün artması ile birlikte vatandaşların adeta bir "Vergi Sömürüsü" altında ezilmeleri ve ister istemez toplumda vergi kaçakçılığının artması ve vergi ahlakının bozulması,
- Enflasyonist süreç içerisinde artan vergi yükünün toplam yatırımlar üzerinde olumsuz sonuçlar doğurması ve bu suretle ekonomide durgunluk ve işsizliğin baş göstermesi, böylece enflasyon ve stagnasyon simultane yapısının "Stagflation" adı verilen yeni bir ekonomik sorunu gündeme getirmesi.

Devletin büyümesi yukarıda belirttiğimiz ekonomik yozlaşmaların yanısıra siyasal yozlaşmaların da ortaya çıkmasına neden olur. Siyasal yozlaşmaların türleri bu araştırmanın Birinci Bölümü'nde incelenmiştir.

D. Siyasal Gücün Sınırlandırılması ve Devletin Küçültülmesinde Ekonomik Anayasa Yaklaşımı

Devletin büyümesi ile birlikte ortaya çıkan ekonomik ve siyasal yozlaşmaların ortadan kaldırılması için, siyasal karar alma sürecinde bir yeniden yapılanma gereklidir. Bu yeniden yapılanma, siyasal karar alma sürecinde rol alan aktörlerin daha "iyi" leriyle değiştirilmesi, daha açık bir ifadeyle eğitilmiş, kültürlü, din ve ahlaki değerlere sahip kimselerin iş başına getirilmesi ile değil anayasal-yasal-kurumsal çerçevenin yeniden düzenlenmesi suretiyle mümkündür.

ABD' nde Virginia Politik İktisat Okulu olarak bilinen bir çağdaş iktisadi düşünce ekolünün temsilcileri Kamu Tercih ve Anayasal İktisat adını verdikleri bir disiplin içerisinde devletin gücü ve yetkilerinin niçin ve nasıl sınırlandırılması gerektiğini incelemektedirler. Anayasal iktisat teorisinin felsefi temellerini sosyal sözleşme teorisi oluşturmaktadır. Sosyal sözleşme, toplumda birlikte yaşayan bireylerin, temel hak ve özgürlükleri ile toplum içerisinde uyulması gerekli olan kuralları içeren informel normlar üzerinde görüş birliğine varmalarını ifade eder. Anayasal iktisat, iyi bir toplumsal düzeni oluşturacak siyasal ve ekonomik kural ve kuramların sosyal sözleşme teorisine dayalı olarak belirlenmesini savunur. Yine, Anayasal İktisat, toplumun hem hukuki hem de kurumsal yapısını yönlendirecek anayasaların vatandaşların bilinçli gayretleriyle ideal şeklini alacağını kabul eder.

Özetle, kamu tercihi iktisatçıları iyi bir toplumsal düzenin temel ilkelerinin anayasalarda belirlenmesi ve devletin "siyasal" ve "ekonomik" hak, yetki, görev ve sorumluluklarının çerçevesinin yine anayasalarda açıkça ve sınırları ile birlikte tespit edilmesini savunmaktadırlar. Kamu tercihi ve anayasal iktisat teorisine göre, bireylerin "siyasal" ve "ekonomik" hak ve özgürlükleri ancak devletin "siyasal" ve "ekonomik" hak ve yetkilerinin sınırlandırılması ile mümkündür.

Kısaca, kamu tercihi teorisi ve anayasal iktisat yaklaşımına göre siyasal yozlaşmaların ortadan kaldırılması için devletin güç ve yetkilerinin, görev ve fonksiyonlarının sınırlandırılması büyük önem taşımaktadır. Bu çağdaş iktisadi düşüncede, devletin özellikle "ekonomik" alandaki güç ve yetkilerinin Ekonomik Anayasa içerisinde düzenlenmesi ve sınırlandırılması önem taşımaktadır. Ekonomik Anayasa yaklaşımından önce geleneksel anayasacılık yaklaşımını kısaca ele almak yararlı olacaktır.

1.Geleneksel Anayasacılık ve Teşkilat Anayasası (Siyasal Anayasa) Yaklaşımı

Geleneksel Anayasacılık anlayışında, Anayasa denildiğinde genel olarak devletin temel siyasi yapısını, idare şeklini, devleti oluşturan siyasi organların kuruluş ve işleyişlerini, kişilerin temel "siyasal" hak ve özgürlüklerini içeren üst hukuk kuralları anlaşılır. Bu yönüyle geleneksel anayasacılık anlayışında anayasalar esasen bir "Teşkilat Anayasası" ya da "Siyasal Anayasa" hürriyetine sahiptirler. Kısaca ifade etmek gerekirse günümüzde pek çok ülke anayasasında;

- Devletin siyasal hak, yetki, görev ve sorumlulukları,
- Bireylerin siyasal hak ve özgürlükleri yer almaktadır.

Yukarıda belirttiğimiz kural ve kurumlar dışında günümüz anayasalarında ekonomik kural ve kurumların ya hiç düzenlenmemiş olduğunu veya çok genel hükümler şeklinde yer aldığını görüyoruz.

Ayrıca günümüz Teşkilat Anayasası yaklaşımında anayasal hükümler temenniden öteye gitmeyen sembolik bir değer taşımaktadır. Bu yaklaşımda esasen devletin siyasal görev ve fonksiyonlarının bir genel çerçevesi yer almakta, siyasal güç ve yetkilerin sınırlandırılması önem taşımamaktadır.

2.Çağdaş Anayasacılık ve Ekonomik Anayasa Yaklaşımı

Geleneksel anayasacılıktan farklı olarak Çağdaş Anayasacılık anlayışında anayasanın temel fonksiyonu devletin siyasal ve ekonomik görev ve fonksiyonlarını tanımlamak değil, bu görev ve fonksiyonların sınırlarını tayin etmektir. Devletin sadece "Siyasal" değil, aynı zamanda "ekonomik" hak ve

yetkilerinin anayasal normlar ile sınırlandırılması, çağdaş anayasacılık anlayışının temelini oluşturur. Çağdaş Anayasacılık anlayışında devletin ekonomik hak ve yetkilerinin sınırları büyük önem taşımaktadır. Bu bakımdan çağdaş anayasacılık yaklaşımında anayasanın Teşkilat Anayasası ya da Siyasal Anayasa hüviyetinin dışında Ekonomik Anayasa hüviyeti de önem taşımaktadır. Ekonomik Anayasa;

- Devletin "ekonomik" hak, yetki, görev ve sorumlulukları,
- Bireylerin "ekonomik" hak ve özgürlüklerine ilişkin kural ve kurumları içermektedir.

Devletin ekonomik hak ve yetkilerinin başlıcaları; bütçe yapma, vergileme, borçlanma ve para basımına ilişkindir. Anayasal iktisatçılara göre devletin bu hak ve yetkilerinin anayasal düzeyde sınırlandırılmaması ekonomik sorunların ve yozlaşmaların ortaya çıkmasına neden olur. Basit bir örnek vermek gerekirse, devletin para basma hakkı ve yetkisi üzerinde anayasal bir sınırlama olmadığı takdirde tüm çağdaş demokrasilerde olduğu gibi bu yetkinin politikacı ve bürokratlarca aşırı ve keyfice kullanılması ve suistimal edilmesi söz konusu olabilir.

Özetle, çağdaş anayasacılık ve ekonomik anayasa yaklaşımı devletin hem siyasal ve hem de ekonomik hak ve yetkilerinin mutlaka anayasal düzeyde belirlenmesi ve sınırlarının tayinini öngörmektedir.

3. Devletin Küçültülmesi ve Bu Suretle Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesinde Ekonomik Anayasa Yaklaşımının Reform Önerileri

Sınırsız Demokrasi ve Sınırsız Devlet siyasal ve ekonomik sorunların ve yozlaşmaların temel kaynağını oluşturur. Temsili demokrasilerde devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırlandırılması ve devletin görev ve fonksiyonlarının daraltılması, (devletin küçültülmesi) demokrasiyi yozlaştıracak eğilimleri ve politikaları ortadan kaldırır veya en azından azaltır. İşte Ekonomik Anayasa Yaklaşımı buradan hareketle devletin aşağıdaki güç ve yetkilerinin anayasal düzeyde sınırlandırılmasını önerir:

- Devletin harcamada bulunma ve vergileme yetkisine ilişkin esaslar ve bazı sınırlamalar anayasada yer almalıdır.
- Devletin para arzını ne şekilde ve ne oranda arttıracığına ilişkin esaslar ve sınırlamalar anayasada yer almalıdır.
- Bütçenin gelir ve giderlerinin birbirine denk olmasını öngören "Denk Bütçe" ilkesi anayasada güvence altına alınmalı ve varsa bunun istisnaları yine anayasada belirtilmelidir.
- Devletin iç ve dış borçlanmasına ilişkin genel esaslar ve sınırlamalar anayasada yer almalıdır.

- Devlet müdahalesini sınırlayan ve rekabetçi piyasa oluşturulmasını destekleyecek kuralların anayasada yer alması sağlanmalıdır.
- İdarelerarasında malı bölüşüme ilişkin esaslar anayasada belirtilmelidir. Kısaca, merkezi devletin görev ve yetkilerinin kısmen mahalli idarelere devredileceği anayasal açıklığa kavuşturulmalıdır.