

YENİ ANAYASA İÇİN EKONOMİK ANAYASA ÖNERİLERİ

Prof. Dr. Vural Fuat SAVAŞ()*

Giriş

Bu tebliğin amacı 1982 Anayasası yerine yeni bir anayasa yapılması gündeme geldiği zaman, bu yeni anayasada yer almasının doğru olacağı düşünülen bazı maddeleri tartışmaya açmaktır.

Bu tebliğde önerilen anayasa maddelerinin özelliği siyasi iktidarın (Parlamento, hükümet ve bürokrasi) ekonomik yaşama yapmaları mümkün takdiri müdahaleyi en aza indirmeyi amaçlamış olmasıdır. Teknik deyişle önerilen maddeler, yeni anayasada yer alması gereken "Ekonomik Anayasa"nın esaslarını belirlemektedir.

Ekonomik Anayasa, siyasi iktidarın takdiri müdahalelerle vatandaşların özgürlüğünü sınırlamaması; açık bütçe, sınırsız borçlanma ve emisyon artışı ile ekonomik istikrarı bozmaması ve vergi gelirlerinin belli bazı çıkar gruplarının paylaşılmasına fırsat yaratmaması için gereklidir.

Anayasa'nın "Başlangıç"ı ve İdeolojisi

1982 Anayasası'nın "Başlangıç"ı toplumun aşırı sağ ve aşırı sol kesimlerinden yoğun eleştirilere neden olmuştur. Eleştirilerin bir kısmı Atatürk inkılaplarının aşırı biçimde vurgulanmasına, bir kısmı da devleti "kutsal" sayıp vatandaşı geri plana atan emredici tutumuna yönelmiştir. Bu eleştiriler, kendilerinden daha önemli bir başka sorunun tartışma gündemine gelmesine neden olmuştur. Bu sorun "anayasanın bir ideolojisi olup olmayacağı" sorunudur. "Başlangıç" ile ilgili tartışmaların yoğunluğu; bazılarının, anayasanın ideolojisiz olması gerektiğini düşünmesine neden olmuştur. Bu düşünce hiç kuşkusuz yanlıştır. Çünkü yaşamımızdaki her davranışımız gibi, yapacağımız anayasa da, farkında olalım olmayalım adını koyalım koymayalım, belli bir ideolojinin ürünü olacaktır. Her anayasa, öngördüğü kurumlar ve bu kurumlar için belirlediği görev, sorumluluk ve yetki alanları ile belli bir ideolojiyi şekillendirir. Bu nedenle, ideolojisiz bir anayasa düşünmek mümkün değildir. Öte yandan Türk toplumu; bağımsız, özgür, laik ve hukukun önceliğine saygılı bir toplum olmak yolunda tercihlerini yapmış, bir başka deyişle ideolojisini belirlemiş bir toplumdur.

(*) Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Fakültesi Öğretim Üyesi.

Bunun için yeni anayasanın bir "Başlangıç"ı olması ve Türk Ulu-su'nun temel tercihlerini özlü bir biçimde yansıtması gereklidir. Önerdiği-miz "Başlangıç" şudur:

"Türk Ulusu, yaşamının her alanında insanı özgür kılmanın gereğine inanmış olarak;

Siyasette, ekonomide, bilimde, sanatta ve inançta devlet müdahalesi-ni en aza indirmeye karar vererek;

Çağdaş dünyanın bağımsız, onurlu ve gelişmiş bir üyesi olma ideali-ne bağlı kalarak;

Demokratik, liberal, laik ve insan özgürlüğünden ödün vermeyen bir hukuk devleti olarak varlığını sonsuza dek sürdüreceğine inanarak,

Bu anayasayı hazırlanış ve titizlikle uygulanması ile korunması kişi-sel özgürlüğüne ve ulusal bağımsızlığına yürekten bağlı evlatlarının dik-kat ve duyarlığına emanet etmiştir."

Ekonomik Hakların Düzenlenmesi

Yeni anayasada herşeyden önce "ekonomik haklar" ile "ekonomik özgürlükler" arasındaki ayrım net biçimde ortaya konulmalıdır. Daha ön-ce açıkladığımız gibi "ekonomik haklar" pozitif özgürlükler olarak tanımlanır ve devletin bu konuda belirlenen hedeflere ulaşması şart koşulur. Bir başka deyişle "ekonomik haklar" ferdi devletten alacaklı kılar. "eko-nomik hak" olarak belirlenen bir konunun gerçekleştirilmemesi bir "ana-yasa ihlali"dir ve yargı yoluna başvurma hakkı yaratır. Buna karşılık "ekonomik özgürlükler", negatif anlamda tanımlanırlar, yani devletin bu alana hiç bir müdahalede bulunmaması şart koşulur. 1982 Anayasası'nda bu ayrıma hiç dikkat edilmemiş ve "hak" ile "özgürlük" kavramları eş anlamlı gibi kullanılmıştır.

Mesela, mülkiyet hakkı (m.35), eğitim ve öğrenim hakkı* (m.42), sendika kurma hakkı (m.51) ve grev hakkı (m.54); aslında bir "özgürlük" olduğu halde 1982 Anayasası'nda "hak" olarak düzenlenmiştir. Buna kar-şılık sosyal güvenlik hakkı (m.60) ve dinlenme hakkı (m.50) gerçekte bi-rer hak oldukları için doğru düzenlenmiştir.

Konu, bir terminoloji meselesi olmaktan öte bir boyuta sahiptir. Çağ-daş devletin en önemli vasfı olduğu öne sürülen "refah devleti" veya "sosyal devlet" kavramının boyutlarını, dolayısıyla toplumsal gelir trans-ferlerinin hem miktarını ve hem de yönünü belirleyecek olan unsur, "eko-nomik haklar"ın sayışı ve niteliğidir.

* Eğitim ve öğrenim hakkından, söz etmek, ancak bu eğitim ve öğretimin devlet eliyle ve üc-retsiz olarak verilmesi söz konusu ise mümkündür.

Öte yandan ekonomik haklar ile ekonomik özgürlükler arasında ters yönlü bir ilişki vardır. Vatandaşlar, devletten kendilerine ne kadar çok ekonomik hak verilmesini isterlerse, devletin de ekonomiye müdahalesi o kadar çok artar ve fertlerin ekonomik, hatta siyasi, özgürlükleri kısıtlanır.

Daha da önemlisi şudur: Devletin bütün varlığı, vatandaşlarından vergi, resim ve harç şeklinde aldıklarından oluşur. Devletin bunların dışında bir kaynak yaratma gücü yoktur. Devletin vatandaşlara sağladığı bütün hizmetlerin bedelini yine vatandaş öder. Bu nedenle devletten talep edilen bir hakkın bedelinin yine vatandaş tarafından ödeneceğini kamuoyu iyi bilmelidir.

Çok önemli saydığımız bu konuyu 1982 Anayasası'ndan örneklerle açıklayalım. Bu Anayasa'da 42. madde "Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi" başlığını taşımakta ve birinci fıkrasında "kimse eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz" demektedir. Bu madde karşısında, üniversiteye giremeyen her gencin siyasi iktidarı "Anayasayı ihlal etmekle" suçlaması mümkündür. Çünkü kendisine anayasal bir hak olarak verilen "eğitim ve öğrenim hakkı", siyasal iktidar tarafından sağlanmamıştır. Benzer durum "çalışma hakkı ve ödevi" başlığını taşıyan 49. madde için de söz konusudur. "Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir" diyen bu madde karşısında işsiz kalan her vatandaş siyasi iktidar için bir "Anayasa ihlali" oluşturacaktır.

Anayasa koyucu kendini bu açmazdan kurtarmak için 65. maddeyi icat etmiştir. Bu maddeye gelinceye kadar "hak ve özgürlük" kavramlarını geliştigüzel kullandıktan sonra "sosyal ve ekonomik hakların sınırı" başlıklı bu maddede: "Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini ekonomik istikrarın korunmasını gözeterek, mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirir" hükmüne yer verilmiştir. Bu maddenin bir tek anlamı vardır. O da ekonomik hakları düzenleyen daha önceki maddelerin bir anda bütün anlam ve önemini yitirmesidir.

Böyle bir tutum Anayasa gibi hayati önemde bir metnin ciddiyeti ile bağdaşmaz. Ayrıca, devletin görev ve yetkileri açısından da büyük bir belirsizlik yaratır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi konu "refah devleti" veya "sosyal devlet" kavramı ile de çok yakından ilgilidir. Refah devletinin boyutlarının nasıl belirleneceği konusu ise toplumda çeşitli kesimler arasında devlet eliyle yapılacak gelir transferlerinin miktar ve yönünün belirlenmesi anlamına gelir. Daha açık bir deyişle ekonomik hakların sayısı ve niteliği, kimlerden ve ne kadar vergi alınıp, kimlere ne kadar transfer ödemesi yapılacağını gösterir.

Ekonomik haklar yönünden anayasada izlenmesi mümkün iki seçenek vardır. Birinci seçenekte ekonomik haklar ayrıntılı biçimde düzenlenir. Bu seçenek izlendiği zaman "sosyal devlet" kavramı soyut bir kavram olmaktan çıkar, benimsenen ekonomik hakların sayısına ve

niteliğine göre belirli bir içerik kazanır. Ancak anayasada yer alan hakların gerçekleşmemesi, siyasi iktidarın "anayasayı ihlal etmesi"ne neden olur. Hakların gerçekleşmesi için gerekli kaynakların devletin imkanlarını aşması halinde ise siyasi iktidar "borçlanma" ve "para basımı" gibi ekonomik istikrarı bozucu yöntemlere başvurmak zorunda kalır.

İkinci seçenek, ekonomik haklara anayasada hiç yer vermemek, bu gibi hakların düzenlenmesini yasalara bırakmaktır. Böyle bir yöntem, yukarıda değinilen sakıncaları yaratmayacağı gibi bazı yararlar da sağlar. Bu yararlardan birincisi, seçim mücadelesinde siyasi partilerin birbirleriyle rekabetini somut ve ciddi önerilere dayalı olarak yapmalarının sağlanmasıdır. İkincisi, her siyasi parti "hak" olarak vaat ettiği düzenlemelerin hangi kaynaklardan sağlanacağını açık seçik ortaya koymak zorunda kalır. Toplum da her hakkın bedelini, kendi ödeyeceği vergi, resim ve harçlarla karşılamak zorunda olacağını bilinci içinde hak-kaynak dengesini gerçekçi bir şekilde değerlendirmek ve tercihini ona göre yapmak zorunluluğunu duyar.

Haklar ile ilgili bir başka sorun da hukuk devletinin temelini oluşturan "kişilerin yasa karşısında eşit olması" ilkesidir. Toplumun belli kesimlerine yapılacak transfer ödemeleri "eşitlik" ilkesini ihlâl eder. Bu nedenle hakları belli kişiler veya kesimler için değil "belli koşullar ve durumlar" için tanımlamak gerekir. Örneğin "işsizlik sigortası" şu veya bu iş kolu için veya sadece işçi için değil isteği dışında herhangi bir nedenle işini kaybeden bütün vatandaşlar için düzenlenmelidir.

Bu açıklamaların ışığında, yeni anayasada ekonomik hakların yer almaması gerektiğini ve ekonomik hakların yasalarla düzenlenmesinin uygun olacağını düşünüyoruz. Bu amacı sağlamak için de yeni anayasaya "Ekonomik Haklar" başlığı altında şöyle bir madde konulmasını öneriyoruz:

"Türkiye Büyük Millet Meclisi; kişi, sınıf, meslek ve bölge ayrımı yapmaksızın herkesin yararlanabileceği bir ekonomik hakkı yasa ile düzenler.

Ekonomik hak içeren yasa, söz konusu hakkın hangi tür kaynaklarla karşılanacağını açıklıkla belirler. Öngörülen kaynaklar mevcut vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerde bir artışı öngörüyor veya yeni bir mali yükümlülük getiriyorsa, ekonomik hak yasası ile birlikte vatandaşın mali yükümlülüğünü arttıran yasa da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce birlikte görüşülüp birlikte karara bağlanır. Bu gibi yasalar referanduma sunulur."

Vergileme İlkeleri

Vergileme yetkisi; para basma yetkisi ve yasa çıkarma-zor kullanma yetkisi ile birlikte siyasi iktidara "emanet edilmiş" üç önemli yetkiden bi-

ridir. Siyasi iktidar bu yetkiyi, *mutlaka ve sadece* parlamento eliyle kullanmalıdır. "Parlamentonun vekili olmaz" ilkesi uyarınca vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerle ilgili her türlü düzenlemenin parlamento tarafından yapılması gerekir. Vergileme ile ilgili bir başka konu "vergi konusu"nun yani verginin "nereden" veya "neden" alınacağıının açık ve net biçimde belirlenmesi gereğidir. Mevcut Anayasa'nın "Vergi ödevi" başlığını taşıyan 73. maddesinde yer alan ve vergileme kriteri olarak kullanılan "mali gücüne göre" deyimini içeriği belirsiz bir tanımdır. Vergileme konusunun "gelir", "harcama" ve "servet" şeklinde belirlenecek üç "konu"ya göre belirlenmesi uygun olur. Bir başka konu, uygulanacak "vergi oranı" ile ilgilidir. Uzun bir tarihsel gelişime sahip "artan oranlı vergiler", "kanun önünde eşitlik" ilkesine uymadığı ve siyasi iktidar tarafından takdiri biçimde kullanıldığı ve özel sektör üzerinde bir tehdit unsuru oluşturduğu için eleştirilmekte ve "sabit oranlı vergiler" in tercih edilmesi gerektiği öne sürülmektedir.

73. maddenin dördüncü fıkrası "vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisna ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir". denmektedir. Son yıllarda vergi yasalarında peş peşe yapılan değişiklikler bu maddenin siyasi iktidar tarafından ne kadar sık ve takdiri şekilde kullanılabileceğini göstermiştir. Bu nedenle yukarıda da değindiğimiz "parlamentonun vekili olmaz" ilkesi uyarınca vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerle ilgili her türlü düzenlemenin parlamento tarafından yapılması gerekir. Dolayısıyla bu fıkra ya tümüyle kaldırılmalı, veya "muaflık, istisna ve indirimler ile oranlarına ilişkin düzenlemelerde" hükümete bırakılacak yetkiler muaflık ve istisna durumunda gözönünde bulundurulması gereken hallerin açıkca sayılması ve oranlarda değişiklik yapılması halinde de bu değişikliğin en çok %3 gibi düşük bir oranla sınırlı kalması sağlanmalıdır.

Bu ilkeler ışığında "vergi ödevi" ile ilgili madde için şöyle bir teklif öneriyoruz:

"Herkes devlet giderlerini karşılamak üzere vergi ödemekle yükümlüdür.

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

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

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

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

Peşin vergi alınamaz."

Bütçe Denklığı

Demokratik ülkelerin hemen hepsinde olduğu gibi, ülkemizde de "Devlet Bütçesi", devletin gerçek gelirleriyle harcamalarını birbirine eşit kılan bir yasa olma niteliğini kaybetmiştir. Gelecek seçimleri kazanmak için, faturası devlete çıkan "Vaatler yarışı", devlet harcamalarını hızla arttırırken; siyasi iktidarın, yine gelecek seçimleri düşünerek, vergi toplamayı gözardı etmesi devlet bütçesi açıklarının çığ gibi büyümesine neden olmuştur. "Vergilemeden harcamak" ise sadece devlet borçlarının ve kağıt para basımının artması ile mümkündür. Böyle bir politika ise "yüksek faiz" ve "enflasyon" demektir.

Bunun için devlet bütçesinin, gerçek gelirler ile giderlerini birbirine eşitliği anlamında "denk olması" gerekir. Öte yandan devletin iç ve dış borçlarına bir sınır konulmalıdır. Son yıllarda "fon" adı altında uygulanan bütçe dışı gelir ve giderler de "genel bütçe" içinde yer almalı, TBMM'nin gözetim ve denetimine tabi tutulmalıdır.

Bu düşüncelerle yeni anayasaya şöyle bir maddenin konulmasını öneriyoruz:

"Devletin ve kamu iktisadi teşebbüslerin dışındaki bütün kamu tüzel kişilerin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

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

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

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

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

Para Basma Yetkisi

Açık bütçelerin etkisini hissettirdiği bir başka alan, siyasi iktidara bir monopol yetkisi olarak tanınan "para basma" yetkisidir. Günümüz de-

mokrasilerinde enflasyonun tek sorumlusu, para basma yetkisini sorumsuzca kullanan siyasi iktidarlardır. Ortaçağın "simyacıları" taştan altın yapmayı başaramamıştır ama çağdaş siyasi iktidarlar kağıttan satın alma gücü yaratmayı başarmışlardır. Siyasi iktidara tanınan bu yetkinin kesinlikle sınırlandırılması gerekir. Bu amaçla çeşitli alternatif öneriler getirilmiştir. Bunlar arasında para arzının her yıl %3-5 oranında arttırılacağına anayasa ile belirlenmesi, altın standardına yeniden dönülmesi, özel bankalara para basma yetkisinin verilmesi gibi öneriler de vardır.

Biz hem ülkemizin gerçeklerini dikkate alacağını ve hem de iktisat ilminin gereklerini yerine getireceğini düşündüğümüz şu anayasa maddesini öneriyoruz:

"Para basılmasına karar verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, para basma yetkisini, T.C. Merkez Bankası A.Ş.'ne belli süreler için tanınacak para basma imtiyazı ile kullanılır.

Yıllık emisyon artış oranı açıklanan resmi milli gelir reel artış hızı gözönünde huldurularak T.C. Merkez Bankası A.Ş. Başkanlığı'na önerilecek teklif dikkate alınarak yasa ile belirlenir."

Kanun Hükmünde Kararname Yetkisinin Kaldırılması

1982 Anayasası'nın "Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi Verme" başlıklı 91. maddesi, sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere; sadece İkinci Kısım'ın Üçüncü Bölümü'nde yer alan "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" in kanun hükmünde kararnameler ile düzenleneceğini öngörmüştür. Bir başka deyişle 1982 Anayasası, ekonomik yaşamın düzenlenmesini tümüyle hükümetin takdiri kararlarına terketmiştir. Böyle bir düzenleme ekonomik yaşamda istikrarsızlığı ve belirsizliği arttırır. Siyasi iktidarı özel sektör üzerine yoğun baskılar yapabilecek bir konuma yerleştirir. Böyle bir durum fertlerin ekonomik özgürlükleri üzerinde; "ekonomik yaşamın dinamizmi karşısında siyasi iktidar gereken hareket kabiliyetine sahip olmalıdır" görüşü ile savunulamayacak kadar önemli olumsuz etkilere neden olur. Bu nedenle, ilke itibariyle kanun hükmünde kararname yolu ile düzenlemeye, ekonomik hak ve özgürlükler alanı başta olmak üzere sıkıyönetim ve olağanüstü hal dışında, hiçbir konuda imkan verilmemelidir. Anayasadaki 91. madde buna göre düzenlenmelidir.

Ekonomiye Takdiri Müdahalelerin Önlenmesi

1982 Anayasası, içeriği belirsiz bazı gerekçelerle siyasi iktidara ekonomik yaşama müdahale etme yetkisi tanımıştır. Bu durumun tipik örnekleri 48. ve 167. maddelerde yer alan düzenleme gerekçeleridir.

"Çalışma ve Sözleşme Hürriyeti" başlığını taşıyan 48. maddenin ikinci fıkrasında, "Devlet özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır." hükmü yer almıştır. Buradaki "milli ekonominin gerekleri" ve "sosyal amaçlar" son derece belirsiz kavramlar olup her türlü yoruma (ve uygulamaya) açıktır. Bu nedenle yeni anayasada yer almamalıdır.

Aynı şekilde, "piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi" başlığını taşıyan 167. m. hem "belirsizlik" ve hem de "parlamentonun görevlerinin hükümete devri" yönünden son derece sakıncalı bir hükümdür.

Bu maddenin birinci fıkrasında yer alan "...piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı tedbirleri alır." ibaresi son derece belirsiz olup, siyasi iktidara çok geniş bir müdahale imkanı vermektedir. Bu sözcükler yerine "serbest rekabeti sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır." ibaresinin konulması, belirsizliği kaldırmak için gereklidir.

Aynı maddenin ikinci fıkrası Bakanlar Kurulu'na ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine "...ek mali yükümlülükler koymaya ve kaldırmaya yetki" vermektedir. Böyle bir düzenleme, her şeyden önce parlamentoya verilmiş vergileme yetkisinin hükümete devri anlamına gelir. Ayrıca siyasi iktidarın, özel sektör üzerinde ağır baskılar uygulamasına imkan vereceği gibi dış ticaret rejimini tümüyle belirsiz kılar. Bu nedenle 167. m.'nin 2. fıkrası anayasadan tümüyle çıkarılmalıdır.

Diğer Hükümler

A. Belli Kesimlere Ayrıcalık Tanınmaması

Anayasada toplumun belli bazı kesimlerine, devletin farklı davranmasını ve onlar lehine bazı düzenlemeler yapmasını emreden hükümlere yer vermesi yukarıda hakları tartışırken de belirttiğimiz gibi "kanun önünde eşitlik" ilkesine ve anayasal düzenlemenin özünü oluşturan "toplumsal uzlaşma" ilkesine aykırıdır. Bu nedenle;

a. "Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması" başlıklı 45 m.;

b. "Çalışanlar" ile ilgili 49 m.

c. "Sanatın ve Sanatçının Korunması" başlığını taşıyan 170. m.

d. "Orman Köylüsünün Korunması" başlığını taşıyan 175. m.

e. "Esnaf ve Sanatkârların Korunması" başlıklı 173. m. anayasadan çıkarılmalıdır.

B. Özelleştirme İlkelerinin Belirlenmesi

Özelleştirme, son yılların modasıdır. Anayasalarda bu konuda gerekli hükümler yoktur. 1982 Anayasası'nın 46. m.de "Kamulaştırma" ve 47 m. de de "devletleştirme" düzenlendiği halde "Özelleştirme"yi düzenleyen herhangi bir madde yoktur. Yeni anayasada bu eksiklik giderilmeli, özelleştirmenin hangi koşullarda, nasıl ve hangi kuruluş eliyle yapılacağı belirlenmelidir.

Bu amacı sağlamak için "Devletleştirme" ve "Kamulaştırma" maddelerini takiben şöyle bir madde anayasada yer alabilir;

"Özelleştirme

Kamu İktisadi Teşebbüslerine ait devlet hisselerinin tamamı veya bir kısmı yerli veya yabancı özel kişi veya kurumlara satılabilir, devlet borçları karşılığı devredilebilir.

Hisse senetlerinin satış veya devrinde izlenecek genel ilkeler yasa ile belirlenir."

C. Yerel Yönetimlerin Özerkliği

Güncel modalardan biri de "yerel yönetimlere özerklik verilmesi" konusudur. Demokrasinin gereği gibi işleminde, yani halkın kendi kendini yönetebilmesinde, yerel yönetimlerin önemli yararlar sağlayacağı kuşkusuzdur. Ancak merkezi yönetimin yıllarca uygulandığı ülkemizde gerekli anayasal önlemler alınmadan "özerk yerel yönetimler"e geçilmesinin telafisi imkansız sakıncalar yaratacağından endişe ediyoruz. Bu nedenle yeni anayasa hazırlanırken,

a. Yerel yönetimlere vergi toplama yetkisi verilecek midir, verilecekse hangi vergiler ve ne oranda yerel yönetimlerce alınacaktır? Vergi oranlarının azaltılması veya yükseltilmesi hangi organa verilecektir? Vergi gelirlerinin kontrolü nasıl yapılacaktır?

b. Yerel yönetimler hangi yerel hizmetlerin karşılanmasından sorumlu olacaktır? Bu hizmetlerin gerektiği gibi görülüp görülmediği nasıl denetlenecektir? Kara yolu, hava yolu ve deniz yolu ulaşımı ve taşımacılığı ile elektrik, su, kanalizasyon gibi alt yapı tesislerinin yapım, bakım ve onarımı yurt düzeyinde nasıl koordine edilecektir?

c. Yerel yönetimlerin farklı uygulamaları yurt içi göç hareketlerine neden olursa ne gibi önlemler alınacaktır gibi önemli soruların temel cevapları da titizlikle düşünülmeli ve anayasaya ilgili hükümler konulmalıdır.

D. Anayasa Mahkemesine Baş Vurma Hakkının Genişletilmesi

Anayasa Mahkemesi, çağdaş hukuk devletinin vazgeçilmez kurumlarından biridir. Bu kurumun kendinden beklenen görevi yerine getirebilmesi için, Anayasa Mahkemesi'ne başvuru hakkının sendikalara, resmi ve özel meslek kuruluşlarına, yerel yönetimlere ve fertlere de tanınması yerinde olacaktır. Bu nedenle yeni anayasada ilgili madde buna göre yeniden düzenlenmelidir.

E. Endeksleme

Para değerinin düştüğü dönemlerde, yani enflasyon sürecinde, sabit rakamlarla ifade edilen alacak ve borçlar, maaş ve ücret ile vergiler ve benzeri mükellefiyetler ile her türlü para cezası istenmeyen sonuçlar yaratır. Alacaklılar zararlı, borçlular kârlı duruma geçeceği gibi, gelir dağılımı maaş ve ücretliler aleyhine bozulur. Vergi ve benzeri mükellefiyetler yoluyla elde edilen devlet gelirlerinin reel miktarı azalır. Enflasyonun istenmeyen etkilerini, yeni düzenlemelere gerek kalmadan ve zaman geçirmeden ortadan kaldırmak için endeksleme yöntemine başvurulmalıdır. Bu amaçla şöyle bir madde konulması yararlı olacaktır:

"Sabit rakamlarla ifade edilen bütün sözleşmeler, vergi ve benzeri yükümlülükler ile yasalarda yer alan teminat, ceza vb. miktarlar bir önceki dönemin enflasyon hızı oranında arttırılır."

"Enflasyon oranı Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından aylık ve kümülatif olarak açıklanır."

F. Ekonomik Konsey

Siyasi iktidarın ekonomik yaşama takdiri müdahalesini azaltmak ve ekonomik yaşamın politize edilmesini önlemek için yukarıda önerilen çareler yeterli değildir. Siyasi iktidarı, ekonomik yaşamı etkileyecek yasal düzenlemeler yapmadan önce uyarmak, bilgilendirmek ve yasal düzenlemelerin hangi koşullarda amacına daha kolay ulaşabileceği yolunda aydınlatmak gerekir. Bunu başarabilmek için de siyasi iktidarın yasa çıkarmadan önce başta işverenler, işçiler ve bilim adamları olmak üzere toplumun bütün kesimleri ile sıkı bir diyalog içinde bulunmasını sağlamak gerekir. Fransız Anayasası'nda bulunan "Ekonomik ve Sosyal Konsey"e benzeyen bir kuruluşun yeni anayasada bulunmasında yarar vardır. Bu amaçla şu maddeyi öneriyoruz:

"Ekonomik Konsey"

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından ele alınacak ekonomik içerikli yasa tasarısı ile tekliflerinin ve hükümetin istemesi halinde hükümetçe hazırlanacak kararnamelerin önceden incelenmesi ve istişari nitelikli görüş alınması amacıyla bir ekonomik konsey kurulur.

Ekonomik Konsey; Üniversite, İşçi ve İşveren sendikaları üst yönetimi, odalar ve borsalar ile demokratik ilkelere göre kurulup çalışan özel sektör meslek kuruluşlarından oluşur.

Konsey'in kuruluş ve çalışma esasları yasa ile belirlenir."

G. Çevrenin Korunması

Bilindiği gibi, kentleşme beraberinde, başta gecekondu olmak üzere pek çok çevre sorunu getirmektedir. 1982 Anayasası'nın 56. maddesinde "Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir." deniyorsa da bu hüküm, anayasa hukukçularının "program madde" adını verdikleri ve toplumsal özlem ve hedefleri belirleyen ve yaptırımı olmayan bir maddedir. Bu maddenin yerine, çevre kirliliğini onu yaratan faaliyetin başlama aşamasında kontrol altına alacak bir başka madde ile değiştirmek uygun olur. Madde önerimiz şudur:

"Hiçbir faaliyetin çevre kirliliğine neden olmasına izin verilemez. Başlaması, idari mercilerin iznine bağlı faaliyetlerde, söz konusu faaliyet bu açıdan değerlendirildikten sonra izin verilir.

Çevre kirliliğine neden olan bütün kişi ve kuruluşlar bu kirliliği gidermek ve zarar görenlerin zararını tazmin etmekle yükümlüdür."

Çevrenin korunması konusu ile yakından ilgili bir başka konu "Gecekondu" ve "Gecekondulara tapu verilmesi" olayıdır. Siyasi partilerin, demirbaş vaatlerinden biri haline gelen bu tutumun önüne geçilmesi için Anayasa'ya şöyle bir madde konması gereklidir:

"Devlet arazisi üzerine yapılan gecekondu tapu verilmesi ancak o bölgenin yerleşim alanı içinde olması ve cari bedelinin ödenmesi koşuluyla mümkündür.

Özel arazi üzerine hiçbir nedenle gecekondu yapılmasına izin verilemez."

SONUÇ

Yukarıda yapılan açıklamalar ve önerilen anayasal düzenlemeler, "Ekonomik Anayasa"nın önemi hakkında bir fikir vermiştir. Önerilerimiz "İlk teklif" niteliğinde olup bu konuda bir tartışma başlatmanın ötesinde bir iddiaya da sahip değildir. Bu öneriler ile ilgili eleştiriler ve yeni öneriler ile ilgili gayretler ülke koşullarına uygun bir ekonomik anayasa yapılmasını mümkün kılacaktır.

Yapılacak ekonomik anayasa, siyasi iktidarın ekonomik yaşama takdiri müdahalesini azaltacak, buna karşılık ekonomik yaşamda istikrar ve güveni arttıracaktır. "Ver oyunu-al istediğini" alış verişine dönüşen demokrasiyi yozlaşmaktan koruyacak yeni "oyun kuralları"nı belirleyecektir. Prof. James Buchanan'ın sözleriyle söylersek, ekonomik anayasa çağdaş toplumun temel bir sorusuna cevap aramak çabası içindedir. Cevap aranan soru şudur: "Kendi değerlerini yaratabilen ve yaratması gereken bağımsız fertler olarak, özgürlüklerimizi korurken, nasıl barış, refah ve uyum içinde birlikte yaşayabiliriz?"