BÖLÜM 3

1961 ANAYASASININ ŞEKİLLENDİRDİĞİ YÜRÜTME ERKİNİN VE KURUMLARIN EKONOMİ POLİTİĞİ: 1960-1980 DÖNEMİ TÜRKİYE EKONOMİSİ

Betül PİŞKİN[1], Mehmet Kutluğhan Savaş ÖKTE[2]

[1]Arş.Gör., İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, İktisat Bölümü, İstanbul, Türkiye
E-posta: betulpiskin@istanbul.edu.tr

[2]Prof. Dr., İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, İktisat Bölümü, İstanbul, Türkiye
E-posta: mokte@istanbul.edu.tr

DOI: 10.26650/B/SS10.2023.016.03

Öz

Her ne kadar bir darbe sonucu hazırlansa ve askeri bir vesayet altında yürürlüğe konulup bu vesayeti sürdürecek kurumlar oluştursa da yürütme erkine koyduğu sınırlamalar, kurduğu anayasa mahkemesi ve güçler ayrılığı gibi yeni prensipler nedeniyle 1961 Anayasasını liberal bir anayasa olarak kabul eden çalışmalar vardır. 20. yüzyılın başlarında ortaya çıkan Yeni Kurumsal İktisat Okulu ise demokrasi, hukukun üstünlüğü, yönetimde şeffaflık, güçlendirilmiş mülkiyet hakları gibi konuların ve anayasal düzenlemelerin ekonomik gelişme üzerinde önemli etkileri olduğunu ileri sürmektedir. Bu çalışmada, 1961 Anayasasının, dönemin kurumsal yapısını; ayrı bir erk olarak ortaya çıkan, askeri ve sivil birçok kurumla sınırlandırılan yürütme erkinin yetki ve sorumluluk alanı üzerinden nasıl şekillendirdiği incelenmiş ve tüm bunların ekonomik sonuçları analiz edilmiştir. Çalışmanın sonunda, 1961-1980 dönemi Türkiye ekonomisinin müdahaleci ve planlamacı yapısının, gerçekleştirilen demokratik anayasal reformlarla etkileşiminin Yeni Klasik İktisat önermeleri dahilinde incelenmesinin yeterli olmadığı anlaşılmıştır. Müdahale karşıtı olan Yeni Kurumsal İktisat teorisinin gerektirdiği serbest piyasa koşullarını taşımayan bu dönemin, alternatif olarak Tarihsel Kurumsalcıların organize edilmiş bir ekonomi modeli de göz önüne alınarak, patika bağımlılığı önermesi ile analiz edilmesi önerilmiştir.

Anahtar Kelimeler: 1961 Anayasası, Ekonomi-Politik, Türkiye, Yeni Kurumsal Okul, Yürütme

1. Giriş

1929 Dünya Ekonomik Buhranı, piyasaların Klasik iktisatçıların iddia ettiği gibi bir 'tam bilgi', 'tam esneklik' ve 'rasyonel birey' bileşimi sonucu kendi başına dengeye gelmediğini göstermiştir. Klasiklerin bu önermelerinin gerçekleşmediğinin anlaşılması üzerine Yeni Klasik İktisat Okulu rasyonel birey, tam esneklik ve tam bilgi vurgularını koruyarak rasyonel beklentiler teorisini ortaya atmış ve ekonomideki dalgalanmaların beklenmedik politikaların sonucu olduğunu ileri sürmüştür. 20. yüzyılın başlarında müdahaleci geleneğin farklı bir versiyonu olarak gelişen ve Kurumsal İktisat'ın 'Klasik' yorumu olarak adlandırılan Yeni Kurumsal İktisat düşünürleri ise Yeni Klasik iktisatçılardan farklı olarak Yeni Keynesçilerin asimetrik bilgi savını kabul etmiş; eksik bilginin 'işlem maliyetine' ve buna bağlı olarak piyasalarda 'etkinsizliğe' sebep olduğunu savunmuşlardır. Yeni Kurumsal İktisat teorisyenlerinin "oyunun kuralları" olarak tanımladıkları kurumlar ise, işlem maliyetine ve etkinsizliğe sebep olan boşlukları dolduran bileşenlerdir. Kurumlar; insanlar tarafından yaratılan, karşılıklı insani eylemlere resmi ve gayri resmi sınırlar getiren, birbiriyle ilişkili kurallar ve gelenekler bütünüdür (North, 1994, s. 361; March ve Olsen, 2006).

Öte yandan anayasalar, bir yönetim biçiminin, organizasyonun veya başka tür bir oluşumun yasal temellerini oluşturan ve bu oluşumun nasıl yönetileceğini belirleyen temel ilkeler toplamı olarak tanımlanmaktadır (The New Oxford American Dictionary, 2005, s. 2051). Kurumları belirleyen bir kurum olarak görülen anayasalar, devletin örgütlenmesini ve işleyişini belirleyen ve vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini düzenleyen; üst düzey kurumlar kümesi olarak anlaşılmaktadır (Kasper ve Streit, 1998, s. 338; Sinani, 2013). Anayasaların en temel işlevi devletin varlığına temel oluşturmak ve siyasi gücün nasıl dağıtılacağını belirlemektir. Anayasalar, toplumun tümü için genel kurallar koyarak ve yönetimi çeşitli noktalarda kısıtlayarak siyasi gücün belli bir zümreye hizmet etmesini önlemeyi amaçlarlar. Gücün bir elde toplanmasını engellemek için, yönetimi her biri ayrı, bağımsız yetki ve sorumluluklara sahip birimlere böler ve bu birimlerin yetkililerinin birbirlerinin yetki alanlarına müdahalesine kısıtlamalar getirirler (Kurland, 1986; Beale & Bourne, 1997). Kuvvetler ayrılığı olarak bilinen bu ilke gereği anayasalar, yasama, yürütme ve yargı erklerinin ne derecede ayrıldığını belirler ve bu erkler arasında bir denge-fren mekanizması işlevi görürler.

Yeni Kurumsal İktisat siyasal kurumların, kaynak dağılımının belirleyicisi olan ekonomik kurumları etkileme gücüne sahip olduğunu ileri sürmektedir (Acemoğlu, Johnson, & Robinson, 2006). Siyasi gücün dağılımı, yönetim mekanizmasının yapısı, demokrasi ve hukukun üstünlüğü, yönetimlerin etkinliği gibi siyasi kurumların, büyüme ve kalkınma seviyesi, ticaret,

mülkiyet, tüketim, vergiler, girişimcilik ve finans gibi ekonomik kurumların oluşumunda ve gelişiminde etkili oldukları düşünülmekledir. North'un (1994) belirttiği gibi, kurumsal yapı korsan faaliyetleri ödüllendirirse korsan örgütler yükselecek, üretken eylemleri ödüllendirdiğinde ise örgütler üretken yapılar olarak doğacaktır. Yeni Kurumsal İktisat Okulu'na göre, diğer tüm etkenler sabit tutulduğunda, hukukun üstünlüğü, erkler ayrılığı, özel mülkiyet, adalet ve eşitlik gibi üstün demokratik değerlerle güçlendirilmiş bir kurum olarak ortaya çıkan anayasanın iktisadi gelişme üzerinde pozitif bir etki yaratacağı kabul edilmektedir.

Türkiye, kuvvetler ayrılığı ilkesi ile 1961 Anayasası ile tanışmıştır. 1924 Anayasası'ndan farklı olarak 1961 Anayasası'nda yasama ve yürütme erkleri fiilen ve kanunen birbirinden ayrılmış ve yürütme ayrı bir erk olarak ele alınmıştır (1961 Anayasası, Madde 5 ve 6). Anayasanın 3. kısmının 2. bölümüne yürütme erkine yönelik hükümler konulmuştur. Yürütme görevi Cumhurbaşkanı'na ve Bakanlar Kurulu'na verilmiştir. Yürütme erkine bağlı olarak ortaya çıkan bir diğer kurum da Milli Güvenlik Kurulu (MGK) olmuştur. MGK ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) yanı sıra, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Hakimler Kurulu, Askeri Yargıtay gibi kurumlar oluşturulmuş ve sosyal devlet ilkesi ilk defa anayasaya girmiştir. Darbe sonrası hazırlanması ve orduyu doğrudan yürütmeye dahil eden kurumlar oluşturmasına rağmen, Anayasa Mahkemesi ve pozitif hakların ilk defa anayasaya girmesi gibi yenilikler ve yürütmeye getirdiği önemli sınırlamalar dolayısıyla 1961 Anayasası, genellikle demokratik ve liberal bir anayasa olarak anılmıştır.

İktisadi alanda da yeni bir dönemi başlatan 1961 Anayasası ile, planlı döneme geçilmiş ve kapalı ekonomi modeli uygulanmaya başlamıştır. Devletin ekonomik faaliyetlere düzenleyici bir erk olarak müdahalesini meşru kılan sosyal devlet anlayışının benimsenmesi ve bunu gerçekleştirecek mekanizma olarak DPT'nin kurulması, yeni modele geçişin en somut göstergeleri olmuştur. Bu dönemde yürütmenin kısıtlanması, işçi ve sendikal haklar ile ilgili gelişmeler ve anayasa mahkemesinin kurulması gibi önemli kurumsal değişiklikler meydana gelmiştir. Bunlar; Yeni Kurumsal İktisadın müdahalecilik karşıtı görüşlerine aykırı olmakla birlikte ekonomiye önemli etkileri olan kurumsal gelişmelerdir. Bu çalışma, yürütmeyi ayrı bir erk olarak belirleyen ve benimsediği sosyal devlet ilkesi ile müdahaleci ve görece kapalı bir dönemi başlatan 1961 Anayasası'nın iktisadi sonuçlarını incelemeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda, 1961 Anayasası'nın yürütme erkini kısıtlama kanalları analiz edilecek ve dönem boyunca gerçekleşen kurumsal gelişmelerin makro iktisadi göstergeler üzerindeki etkisi incelenecektir.

2. Darbe ile Doğan Liberal Bir Anayasa: 1961 Anayasası

1961 Anayasası, hazırlandığı dönemin öncesinde gerçekleşen siyasal ve ekonomik gelişmelere tepki şeklinde oluşturulmuş bir anayasadır. Siyasal açıdan bakıldığında, 1960 öncesi dönemde güçlü bir iktidar ve uyguladığı çoğulcu politikalar göze çarparken, iktisadi açıdan bakıldığında plansız günübirlik yaklaşımlarla yürütülen bir iktisat politikası uygulaması gözler görülmektedir. Öte yandan, tarıma ve özel sermayeye dayalı iktisat politikasının, sürdürülebilir büyüme için gerekli olan sermaye birikimini sağlayamadığının anlaşılması üzerine bu durumu düzeltmeye yönelik politika geliştirme çabaları dikkat çekmektedir. Dış ekonomik ilişkiler açısından bakıldığında ise, Marshall yardımlarının sona ermesi sonrası iktidarın Sovyetlerle yakınlaşma hareketlerinin ABD'yi rahatsız ettiği görülmektedir (Ozçelik, 2010). Ayrıca iktidara, iktisadi karar alma sürecini merkezileştirmesi noktasında yapılan dış baskılardan da söz etmek mümkündür (Keyder, 2014, s. 179). Tüm bu şartlar altında, 27 Mayıs 1960 tarihinde bir askeri darbe gerçekleşmiş ve sonrasında hazırlanan yeni anayasa halk oylamasına sunularak 1961'de yürürlüğe girmiştir.

1961 Anayasası birçok noktada kendisinden önceki anayasalardan farklılık göstermiştir. Yeni anayasa ile, yasama ve yürütme erkleri birbirlerinden ayrılmış ve bir kontrol-denge mekanizması kurulmuştur. Yürütme bir erk olarak ilk defa anayasal zemin bulmuş ve bu görev Başbakan ve Cumhurbaşkanına verilmiştir. DPT ve MGK gibi yeni kurumlar yürütmeye eklemlenmiştir. Bu yeni kurumlar, seçilerek görev başına gelen iktidarın yürütme gücünü paylaşacağı kurumlar olmuştur. Zira iktisat politikasını uygularken DPT'nin hazırladığı kalkınma planları sınırları içinde hareket edecek olan hükümet, milli güvenlik ile ilgili tüm konularda ayda bir defa toplanacak olan MGK'nın tavsiye niteliğindeki kararları ile bağlanmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin kurulması, sendikalaşma ve toplu grev haklarının tanınması, seçim sisteminin nispi seçim sistemi olarak belirlenmesi, seçilmiş meclis ve senatodan oluşan iki meclisli bir yasama örgütlenmesi, üniversitelere ve Türkiye Radyo Televizyon Kurumu'na (TRT) özerklik verilmesi gibi demokratik olarak adlandırılabilecek birçok madde yeni anayasa ile getirilen yenilikler arasında yer almıştır. 1961 Anayasası'nın özünde, yürütmenin sınırlandırılması düşüncesi vardır. Bu da dört kanaldan oluşacak şekilde düzenlenmiştir.

Bahsedilen kanalların ilki, demokratik bir kanal olmayan askeriyedir. MGK ile ordu, yürütmenin bir ayağı haline getirilmiştir. MGK'nın yanı sıra ordu içindeki çeşitli ayaklanmalar ve darbe girişimlerinden söz etmek mümkündür. Bunlar da kurulan hükümetler için birer tehdit unsuru olmuştur. Ordu hem içerden hem de dışardan yürütmeyi kontrol etmiş ve gerekli gördüğü durumlarda müdahalede bulunmuştur.

İkinci sınırlama kanalı yeni seçim sistemidir. Yeni dönemde darbe öncesinde uygulanan Liste Usulü Çoğunluk Sistemi'nden vazgeçilmiştir. Nispi Temsil Sistemi kabul edilmiş ve sistem seçmen hareketlerine daha duyarlı hale getirilmiştir. Yeni sistem, işçiler ve muhafazakâr kesimler gibi resmi bir temsil zemini bulamamış gruplara bu fırsatı verirken, hükümetin kurulması için gereken milletvekili sayısına ulaşılmasını zorlaştırmıştır. Bu sayede hükümetler, seçmen taleplerine ve hareketlerine çok daha kırılgan hale gelmişlerdir (Keyder, 2014, s. 192).

Üçüncü sınırlama kanalı iki meclisli yapıdır. Yeni dönemde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan oluşmaktadır (1961 Anayasası, Madde 63). Senato, tamamı yüksek öğretim mezunu, genel oyla seçilen yüz elli üye ile Cumhurbaşkanınca seçilen on beş üyeden oluşurken, Millî Birlik Komitesi Başkanı ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanları, Cumhuriyet Senatosunun doğal üyesi olarak kabul edilmişlerdir (1961 Anayasası, Madde 70). Senato, yasamayı denetleme görevini yerine getirmektedir. Diğer taraftan, yürütmenin mecliste çoğunluğu sağlaması durumunda tek başına kanun çıkartmasına engel olma çabası görülmektedir. Tamamı seçilmiş vekillerden oluşan bir meclisin, doğal ve atanmış üyeler içeren bir meclis tarafından denetlenmesi söz konusudur.

Dördüncü sınırlama kanalı ise Anayasa Mahkemesi'dir. Anayasa Mahkemesine, mecliste kabul edilen kanunların anayasaya uygun olup olmadığını denetleme görevinin yanı sıra siyasi partileri kapatma yetkisi verilmiştir (1961 Anayasası, Madde 57). Anayasa Mahkemesi kanalıyla, bir yandan meclis ve yaptığı kanunlar denetlenirken, diğer yandan tüm siyasi partilerin kapatılabilmesi için bir anayasal zemin hazırlanmıştır.

Nispi temsil sisteminin küçük siyasi partilere mecliste temsil hakkı vermesi, demokratik açıdan olumlu bir gelişme olarak görülebilse de diğer kanallar için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Yürütmenin sınırlandırılması demokrasinin gereği olmakla birlikte, antidemokratik yollardan gerçekleştirilmiştir. Öte yandan, öğrencilere, işçilere ve çeşitli toplumsal kesimlere tanıdığı sosyal haklar, erkler ayrılığı ilkesi ve anayasa mahkemesinin kurulması gibi önemli demokratik adımları içermesi bakımından 1961 Anayasası liberal ve demokratik bir anayasa olarak da kabul edilmektedir. Özetle; kendi çelişkilerini taşıyan bu anayasanın özünde yürütmeyi olabildiğince kısıtlama hedefi vardır. Bu yönüyle, dönemin siyasal ve ekonomik gidişatında belirleyici bir rol oynamıştır (Karpat, 2019).

3. Kısıtlı Yürütme Altında Planlama: 1961-1980 Dönemi

1950'lerin sonunda yeterli sermaye birikimine ulaşılamadığı anlaşılmış, ancak bu durumu düzeltmeye yönelik aktif politikalar uygulanamamıştır. 1960 darbesiyle, hızlı kalkınma hedefleri doğrultusunda dövizin ve kıt kaynakların rasyonel ve planlı biçimde yeniden dağı-

tılması vadedilmiş ve yeni anayasa ile bunu gerçekleştirecek mekanizmalar oluşturulmuştur. Bunlardan en önemlisi, Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD) gibi uluslararası örgütlerin ve ABD'nin kurulmasını desteklediği DPT'dir (Pamuk, 2014). Keyder (2014) darbenin asıl amacının DPT'nin kurulması olabileceğini ifade etmiştir. İktisadi kalkınma plana bağlanmış ve bu planların hazırlanması görevi DPT'ye verilmiştir (1961 Anayasası, Madde ve 91 sayılı Kanun).

Karma ekonomi modelinin benimsendiği bu dönemin iktisat politikası ise ithal ikamesine dayalı sanayileşme stratejisi olmuştur (DPT, 1963; Bora & Aras, 1996). Dış ödeme güçlüklerinin ortadan kaldırılması ve ekonomik kalkınma hedefleri doğrultusunda uygulanan ithal ikamesi stratejisiyle (Ertüzün, 1976) sanayide dayanıklı malların üretiminden, ara malların ve yatırım mallarının üretimine doğru yapısal bir geçiş hedeflenmiştir (Bahar, 2005).

Uygulanan bu model ve politikalar sonucunda ilk on yıl GSMH'de ve sanayi üretiminde önemli artışlar yaşanmıştır. On yıl boyunca ortalama %5 büyüyen Türkiye ekonomisi, 1966 yılında %12'lik bir büyüme hızına ulaşmıştır. 1955 yılında GSMH'nin % 15,9'unu oluşturan yatırımlar, 1970-1971 yıllarında %21'e çıkmıştır. Yatırımlardaki bu artış büyük ölçüde iç tasarruflarla ve Avrupa'ya gönderilen işçilerden gelen dövizlerle finanse edilmiştir. Dış ticaret açığının kapatılmasında işçi dövizlerinin yanında Amerikan fonları da stratejik bir rol oynamıştır. Bu fonlar; 1974'e kadar cari açığın hemen hemen %50'sini karşılamıştır (Keyder, 2014, s. 218). 1973 Petrol Şoku sonrası bu olumlu çerçeve bir süre daha devam ettirilebilmiş 1977'ye kadar ekonomi %6 büyümeyi başarmıştır (SBB, 2023).

Uluslararası bir krizin patlak verdiği bir dönemde büyüme oranlarındaki bu artışın sebebi olarak; gelişmiş ülkelerde uygulanan kemer sıkma politikalarına karşın Türkiye'de hükümetlerin seçim kaygısı nedeniyle dış borçlarla finanse ettikleri genişletici politikalara devam etmesi gösterilmiştir (Pamuk, 1981). 1976 sonrası büyüme oranı her yıl düzenli bir şekilde azalmış ve 1980'e gelindiğinde %- 2,8'i bulmuştur. Öte yandan, genişletici politikaların sebep olduğu kamu sektörü açıkları ve petrol şoklarının bir sonucu olarak 1969 yılında % 6,2 olan enflasyon oranı 1971-1975 yıllarında % 18,9'a çıkmış ve dönemin sonuna gelindiğinde ise %107'yi bulmuştur (Bayar, 1996).

İthalat ve ihracat rakamlarına bakıldığında, uygulanan ithal ikamesi stratejisinin bir sonucu olarak ithalatın GSMH'ye oranın ilk beş yılda ortalama %8,8'e çıktığı ve dönem içinde bu seviyelerde kalıp 1980'de yaklaşık %11'e yükseldiği görülmektedir (SBB, 2023). Politikanın iç pazarı hedeflemesi sebebi ile ihracat oranı ise dönem içinde düşmüş; 1960'ta % 6,2 iken 1980'e gelindiğinde %4,2'yi bulmuştur. Bu sürecin sonucu ciddi cari açıklar olmuştur. Bo-

ratav (1997), cari açıktaki artışı ekonominin büyümesinin tamamen dış kaynaklara bağımlı olması şeklinde yorumlamıştır. Keyder (2014) ise ithalattaki artışın bu denli fazla olmasının sebebinin petrol fiyatlarının artması olduğunu, 1973-74 arasında % 80 artan ithalatın petrol fiyatlarında yaşanan sıçrama olmasaydı %15 olacağını vurgulamıştır. Türk lirasının dönem içindeki değerine bakıldığında ise, ilk on yılda ortalama 9 TL olan doların 1971-1975 yıllarında 14 TL'ye ve 1980'de 76 TL'ye çıktığı görülmektedir (SBB, 2023). TL'deki bu değer kaybı sonucu ihracatta yaşanan kısa süreli artış mevcut döviz krizine kısa bir süre çözüm olabilmiş; 1973 ve 1978 yıllarında gerçekleşen petrol şoklarının ve ithalat bağımlılığının da etkisiyle ile kriz derinleşmiştir (Temel, Boyar, & Saygılı, 2002).

Dönem boyunca dört tane beş yıllık kalkınma planı hazırlanmıştır. Birinci planda sosyal adalet, uzun vadeli büyüme ve artan yatırımların iç tasarruflarla finanse edilmesi gibi hedefler ortaya atılmıştır (DPT, 1963). İkinci planda vurgulanan dış ticaret açığının kapatılması ve dışa bağımlılığın azaltılması ihtiyacı vurgulanırken (DPT, 1967), üçüncü planda bu hedef yerini, hazır olunduğunda duvarların kaldırılıp ortak pazara entegre olunacağı hedefine bırakmıştır (DPT, 1973). Dönemin sonlanmasından hemen önce yayınlanan dördüncü planda ise bir önceki beş yıldaki başarısızlığın petrol krizi ile ilişkilendirilmesi ve aşamalı olarak dışa açılma hedefi ile ihracatın artırılması ve farklı kanallardan döviz girişinin sağlanması hususları dikkat çekmiştir (DPT, 1979). Planlardaki hedeflerden dönem boyunca dış ticaret açığının önemli bir sorun olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, iktidardaki hükümetler bu sorunun çözümü için başarılı adımlar atamamışlardır.

Dönemin başından 1965 yılına kadar 4 farklı koalisyon hükümeti kurulmuştur. 1965 yılında yapılan genel seçimleri, Adalet Partisi (AP) %53 oy oranıyla kazanmış ve tek başına iktidar olmuştur (Karpat, 2019). 4 yıllık istikrarlı bir iktidar sürecinin ardından 1969 yılında tekrar genel seçimlere gidilmiş ve AP ikinci kez tek başına iktidara gelmiştir. Anayasa ile rahatlatılan öğrenci ve işçi hareketlerinin aktif olduğu bu dönemde, siyasi ve toplumsal huzursuzluk artmıştır. Karşıt görüşlü gençlik hareketlerinin eylemleri sırasında çatışmalar meydana gelmiş ve birçok insan hayatını kaybetmiştir. İşçi sendikalarının gerçekleştirdiği yürüyüşler ve eylemler de artan gerginliğe katkıda bulunmuştur. AP, her ne kadar geniş bir taban tarafından desteklenmiş ve tek başına iktidara gelmiş olsa da anayasa ile gelen kurumlar tarafından hareket alanı önemli ölçüde kısıtlanmıştır (Keyder, 2014, s. 182). Yaşanan huzursuzlukların artması sonucu, 12 Mart 1971 tarihinde ordu hükümete muhtıra vermiş ve Demirel'i istifaya zorlamıştır (Bayar, 1996).

Toplumsal çalkantılar, ekonomik ve siyasal politika uygulamanın imkansızlığı gibi sebepler ileri sürülerek verilen 1971 muhtırası, esasen sol ideolojinin kapitalist kalkınma modelini

ciddi biçimde eleştiren öğrenciler ve işçiler aracılığı ile yayılmasını ve güçlenmesini önleme hedefine yöneliktir (Özdemir, 1997). Bu kapsamda, anayasanın birçok maddesinde değişiklik yapılmış, 1960 anayasası ile kısıtlanan yürütme erkine göreli bir güç verilirken, kişi hak ve özgürlüklerine sınırlamalar getirilmiştir. Bu değişikliklerin en önemlileri arasında Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanınması, MGK'nın yürütmedeki rolünün ve baskınlığının artırılması, sendikal hakların yalnızca işçileri kapsayacak şekilde yapılandırılması, Bakanlar Kurulu'na vergi ve harç kesimlerinde muafiyetleri ve istisnaları belirleme yetkisi verilmesi yer almaktadır (Resmi Gazete, 1971). Bu noktada, yürütmenin güçlenmesinin şartlı bir güçlenme olduğunu belirtmek gereklidir. Zira askeri vesayet de var olan gücünü artırmakta ve yürütme, görevini bu vesayetin gölgesinde gerçekleştirmektedir.

Dönemin en önemli özelliklerinden birisi de istikrarlı hükümetlerin iktidara gelememesi olmuştur. 1971 Muhtırası sonrasında istikrarsızlık daha da artmış ve ideolojik olarak birbirine yakın olmayan partiler bir araya gelerek koalisyon hükümetleri kurmuşlardır. 1971-1980 yılları arasında 11 hükümet kurulmuş; bunların en uzunu 2 yıl 82 gün süren Süleyman Demirel'in başbakanlığındaki Adalet Partisi, Millî Selamet Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi ve Cumhuriyetçi Güven Partisi koalisyonundan oluşan 43. Hükümet olmuştur (TBMM, 2023).

Dönem boyunca Demirel'in 1965 yılında kurduğu ve dört yıl iktidarda kalan AP hükümeti dışında, güçlü ve uzun ömürlü bir hükümet kurulamamış ve aktif, ihtiyaçlara cevap veren ve uluslararası gelişmelere tepki gösteren bir ekonomi politikası uygulanamamıştır (Keyder, 2014). Pasif ve istikrarsız hükümetler dış ve iç şoklara müdahale edememiş ve etkin bir istikrar politikası yürütememişlerdir. Bu siyasi zayıflığın bir sonucu olarak ekonomik istikrar bozulmuş ve enflasyon %100'ü geçerken büyüme oranları negatife dönmüş, tasarruflarda ve reel ücretlerde önemli düşüşler yaşanmıştır (Bayar, 1996). Seçimlerde başarılı olmak için üretimin artırılması, üretimi artırmak için ithalata yüklenilmesi, artan ithalat için daha fazla dövize ihtiyaç duyulması ve bunun sonucunda daha fazla borca girilmesi bir kısırdöngü yaratmış (Başkaya, 1994, s. 105) ve bu kısırdöngü, dönemin ağır bir stagflasyonla bitmesine neden olmuştur (Bayar, 1996). Kısaca, 1974-75 yıllarında rasyonel politikalar ve önlemler ile etkisi hafifletilebilecek olan kriz üç yıl gecikerek ancak daha sarsıcı bir şekilde ortaya çıkmıştır (Boratav, 1997).

4. 1961 Anayasası'nın Ekonomi Politiği: Neden olmadı?

Darbe sonrası oluşturulan anayasa ile atılan demokratik açılımların uzun vadeli bir iktisadi büyümeye sebep olduğunu söylemek mümkün değildir. Katı bir planlama politikasının yürütülmesi hedeflenen bu dönemde planları koordine etmesi beklenen yürütme erkinin zayıflatılması temel hedefle çelişki yaratmıştır. Zira yürütmenin, ordu baskısı, anayasal kurumlar

ve seçim sistemi gibi kanallarla zayıflatılması güçlü ve istikrarlı bir hükümet kurulmasını engellemiş ve istikrarlı bir ekonomi politikasının yürütülmesine engel olmuştur. 5 yıllık kalkınma planlarının hazırlanıp uygulandığı bu dönemde hemen hemen hiçbir hükümet bir plan dönemi boyunca iktidarda kalamamıştır. Öte yandan, seçmen hareketlerine karşı çok kırılgan durumda olan hükümetler, ekonomi politikasındaki hareket alanlarını önemli ölçüde sınırlayan bu planları sürdürme konusunda isteksiz davranmışlardır (Özdemir, 2014). Ayrıca, büyük holdinglere tavizler verilmiş ve geniş kitleler memnun edilmeye çalışılırken ithal ikamesi stratejisinin gerekleri yerine getirilmemiştir (Keyder, 2014). Sonuç olarak ithal ikameci model büyük şirketlerin ve holdinglerin daha fazla kâr elde etme aracı haline gelmiş ve devlet hedefi gerçekleştirme yolundan ayrılmıştır.

Ekonomi politikası uygulama noktasında zayıf kalan hükümetler, toplumsal hareketleri yönetebilme kabiliyetinden de yoksun kalmış, gerekli önlemleri alamamış ve toplumda huzuru sağlayacak politikalar üretememişlerdir. Anayasa, sendikalaşma, toplu grev hakkı ve üniversitelere verilen özerklik gibi demokratik açılımları gerçekleştirirken; ciddi boyutta kısıtladığı yürütmeye sadece sıkıyönetim ilan etme yetkisi vermiştir. Bunu da 1971 Muhtırası takip etmiştir (Karpat, 2019). Diğer yandan, muhtıra sonrası yürütme görece güçlendirilirken toplumsal hareketleri önemli ölçüde sınırlayıcı değişiklikler yapılmıştır. Ancak bunlar da siyasi ve iktisadi istikrarsızlıklara çözüm olamamış ve dönem başladığı gibi bir darbe ile sonlanmıştır.

Türkiye'de 1960-1980 döneminde gerçekleşen demokratik açılımlar hem toplumsal anlamda hem de ekonomik anlamda başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Ancak bu başarısızlığın Yeni Kurumsal İktisadın önermeleri içinde analiz edilmesi mümkün değildir. Bunun en önemli sebebi, Yeni Kurumsal İktisadın betimlediği ekonomi modelinin planlamacı ve müdahaleci bir modelden oldukça farklı olmasıdır. Yeni Kurumsal İktisatçılar serbest piyasa modelini idealleştirirken minimal bir devletten söz etmişlerdir (Kama, 2011). İncelenen dönemde yürütmenin gücü her ne kadar kısıtlansa da ekonomi politikası tamamen müdahaleci bir nitelik taşımakta ve uygulanan model piyasa ekonomisinden oldukça uzak kalmaktadır. Demokratik açılımların serbest piyasa koşullarında gerçekleşmesi halinde ne gibi sonuçlar alınırdı sorusunun yanıtı ise başka bir araştırmanın konusunu oluşturmaktadır.

Analitik açıdan bakıldığında, 1961 Anayasası'nın iktisadi sonuçlarının incelenmesinde Yeni Kurumsal İktisadın önermelerinden ziyade, daha örgütsel bir ekonomi modelini benimseyen Tarihsel Kurumsalcıların çıkarımlarını (Chavance, 2009) kullanmak daha doğru olacaktır. Tarihsel Kurumsalcıların öne sürdüğü patika bağımlılığı önermesi, bu dönemin ve hatta Türkiye'deki darbe geleneğinin açıklanmasında önemli bir rol oynama potansiyeline sahiptir. Patika bağımlılığı, kurumların yapısal özelliklerinin veya inançların ve değerlerin bir sonucu

olarak belirli bir doğrultuda gelişme göstermeye kararlı olma eğilimidir. Patika bağımlılığı önermesi, politika yapıcıların yaşadıkları dünya ile ilgili bir dizi sınırlı varsayım dahilinde hareket ettiklerini, geçmişten yeterince ders çıkarmadıklarını ve karar alma süreçlerinde statükocu olmaya yöneldiklerini ileri sürmektedir (Greener, 2019). Bunun sebebi ise yerleşik bir uygulamadan farklı bir uygulamaya geçişin maliyetlerinin olmasıdır (Puffert, 2008).

1960-1980 döneminde, Anayasa ile gerçekleşen reformların özümsenememesi, ekonomi politikasının dış ve iç şoklara doğru tepki verememesi ve darbe ile başlayan bir dönemin, içinde verilen bir muhtıra ve sonunda yine bir darbe ile kapanması, Türkiye'de patika bağımlılığı önermesinin geçerli olduğu tezini desteklemektedir. 1961 Anayasası ile, Türkiye'de sert bir şekilde girişilen ve MGK, askeri Yargıtay, çift yapılı meclis gibi kendi antidemokratik çelişkilerini taşıyan bu demokratik geçişin maliyeti büyük bir ekonomik kriz ve gerçekleşen iki darbe olmuştur.

5. Sonuç

Bu çalışmada, en demokratik anayasalardan biri olarak adlandırılan 1961 Anayasası'nın yarattığı kurumsal çerçevenin, 1961-1980 döneminin ekonomik gelişmeleri üzerindeki etkisi analiz edilmeye çalışılmıştır. Temel hedefi yürütmeyi kısıtlamak olan anayasanın yarattığı güçsüz ve istikrarsız hükümetlerin, benimsenen planlamacı ekonomi modeli ile çelişki yarattığı ve iktisadi istikrarsızlığı beraberinde getirdiği görülmüştür. Dönemin bir krizle sonlanmasına sebep olan bu başarısızlıkta birçok ulusal ve uluslararası dinamik etkili olmuştur. Ancak bu çalışmada sadece yeni anayasa ile çeşitli kanallardan kısıtlanmış olan yürütme erkinin, içeride gerçekleşen toplumsal, siyasal ve ekonomik gelişmelere ve dışarıdan gelen şoklara karşı nasıl politikalar geliştirdiği/ geliştiremediği incelenmiştir. Bu bağlamda, başarısızlığın sebebi olarak kısıtlı yürütme-planlı ekonomi çelişkisinin sonucunda ortaya çıkan istikrarsız ve kısa ömürlü hükümetler ve kısa vadeli pasif politikalar gösterilmiştir.

Demokratik açılımların iktisadi gelişme üzerindeki etkisine bakıldığında ise görece artan demokrasinin uzun dönemli iktisadi büyümeyi beraberinde getiremediği görülmüştür. Dahası atılan demokratik adımlardan ve Anayasa'nın demokratik maddelerinden tavizler verildiği ve demokrasi düzeyinin dönem sonuna doğru azaldığı tespit edilmiştir. Son olarak Türkiye'nin 1960-1980 dönemi için kurumsal yapı- iktisadi büyüme ilişkisi analiz edilirken Yeni Kurumsal İktisat Okulu'nun önermelerinin yeterli olamayacağı belirlenmiştir. Zira, uygulanan ekonomi modeli, bu önermelerin serbest piyasa ve minimal devlet gibi temel varsayımlarından oldukça uzaktır. Bu sebeple, ilerideki çalışmalara motivasyon olarak, 1961 Anayasası'nın ve 1961-1980 döneminin, hatta diğer Türk Anayasalarının ve farklı iktisat modelleri uygulanan dönemlerin ekonomi politiğinin Tarihsel Kurumsal Okul çerçevesinde incelenmesi önerilmiştir.

Kaynakça

Acemoğlu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2006). Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth.. . P. Aghion, & S. N. Durlauf (eds.) içinde, *Handbook of Economic Growth* (s. 386-472). North Holland.

Bahar, O. (2005). Türkiye Ekonomisinde 1980 Öncesi Uygulanan Sanayileşme Politikaları. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 4*, 64 - 90.

Bayar, A. H. (1996). The developmental state and economic policy in Turkey . *Third World Quarterly, 17:4*, 773-786.

Beale, A., & Bourne, N. (1997). *Constitutional Law.* Cavendish : Routledge.

Bora, A., & Aras, B. (1996). Import Substituting Industrialization Starategy and Less Developed Countries with Particular Reference to Turkey. *Öneri Dergisi, Cilt:1, Sayı:5*, 185-188.

Boratav, K. (1997). İktisat Tarihi 1908-1980. M. Tunçay, C. Koçak, H. Özdemir, K. Boratav, S. Hilav, M. Katoğlu, . . . S. Akşin içinde, *Türkiye Tarihi 4: Çağdaş Türkiye Tarihi 1908-1980* (s. 262-354). Cem Yayınevi.

Chavance, B. (2009). *Institutional Economics.* New York: Routledge.

DPT. (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967).* Ankara.

DPT. (1967). *Kalkınma Planı İkinci Beç Yıl (1968-1972).* Ankara.

DPT. (1973). *Yeni Starteji ve Kalkınma Planı III. Beş Yıl (1973-1977).* Ankara: DPT.

DPT. (1979). *IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983).* Ankara: DPT.

Ertüzün, T. (1976). İthal İkamesi ve Sınırları. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, Cilt 36, Sayı 1-4*.

Greener, Ian. (2019) "path dependence". *Encyclopedia Britannica*, https://www.britannica.com/topic/path-dependence. Accessed 27 January 2023.

Kama, Ö. (2011). Yeni Kurumsal İktisat Okulunun Temelleri. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Cilt 13, Sayı 2*, 183 - 204.

Karpat, K. H. (2019). *Kısa Türkiye Tarihi 1800-2012.* İstanbul: Timaş.

Kasper, W., & Streit, M. E. (1998). *Institutional Economics: Social Order and Public Policy.* Cheltenham: Edward Elgar.

Keyder, Ç. (2014). *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar.* İstanbul: İletişim Yayınları.

Krueger, A. O., & Tuncer, B. (1980). Microeconomic Aspects of Productivity Growth under Import Substitution: Turkey. *NBER Working Papers 0532, National Bureau of Economic Research, Inc.*

Kurland, P. B. (1986). The Rise and Fall of the "Doctrine" of Separation of Powers, . *Michigan Law Review Volume:85 Issue:3*, 592-613.

March, J., & Olsen, J. (2006). Elaborating the ''New Institutionalism''. R. Goodin içinde, *The Oxford Handbook of Political Institutions* (s. 3-23). New York: Oxford University Press.

McKean, E. (2005). *The New Oxford American Dictionary.* Oxford: Oxford University Press.

North, D. C. (1994). Economic Performance through Time. *American Economic Review 84(3)*, 359-395.

Ozçelik, P. K. (2010). 1960 Darbesi'nin Ekonomi Politiği. *Mülkiye Dergisi, Cilt: 34, Sayı: 267*, 129 -143.

Özdemir, H. (1997). Siyasal Tarih (1960-1980). M. Tunçay, C. Koçak, H. Özdemir, K. Boratav, S. Hilav, M. Katoğlu, . . . S. Akşin içinde, *Türkiye Tarihi 4: Çağdaş Türkiye Tarihi 1908-1980* (s. 191-265). Cem Yayınevi.

Özdemir, V. (2014). Türkiye'de Planlı Kalkınma Deneyimleri. *Marmara Üniversitesi*, https://dumludag.files.wordpress.com/2013/09/ozdemir_planlama.pdf.

Pamuk, S. (1981). Political Economy of Industrialization in Turkey. *MERIP Reports , Jan., 1981, No. 93, Turkey: The Generals Take Over*, 26-30.

Pamuk, S. (2014). *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi.* İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Puffert, Douglas. (2008). *"Path Dependence". EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples. URL* http://eh.net/encyclopedia/path-dependence/

Resmi Gazete. (1971). "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının bâzı maddelerinin değiştirilmesi ve geçici maddeler eklenmesi hakkında Anayasa değişikliği". Sayı : 13964, 22 Eylül 1971.

SBB. (2023, Ocak 10). *T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı*. https://www.sbb.gov.tr adresinden alındı

Sinani, B. (2013). A Critical-Legal Overview of the Concept of Constitution As the Highest Legal-Political Act of the State in the light of Constitutional-Juridical Doctrine. *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi 8*, 0-2464 .

Temel, A., Boyar, E., & Saygılı, S. (2002). Türkiye Ekonomisinde Yapısal Değişim (1946-1999) . *Planlama Dergisi, DPT'nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayı*, 49-77.