

Anayasa Çalışma Metinleri 9

Çağdaş Bir Anayasanın Temelleri-III Kapsayıcı Kalkınma

Dr. Levent Gönenc
Ekin Keleş

TEPAV ANAYASA ÇALIŞMA METİNLERİ-9

ÇAĞDAŞ BİR ANAYASANIN TEMELLERİ-3

Kapsayıcı Kalkınma

Dr. Levent Gönenç
Ekin Keleş

TEPAV

2025

İÇİNDEKİLER

	5
Giriş	5
Kalkınma Anayasasına Neden İhtiyaç Var?	7
Anayasalar ve Ekonomik Alan	8
<i>Ekonomik Anayasa</i>	9
Kapsayıcı Kalkınma Kavramının İçeriği ve Tarihsel Arka Planı	14
<i>İkinci Dünya Savaşı Sonrası Kapsayıcılık Tartışması</i>	15
<i>1973 Petrol Krizi, 1980'lerde Uygulanan Neoliberal Politikalar ve Değişen Kalkınma Söylemi</i>	16
<i>Yeni Kapsayıcılık Anlayışı + Yeni Kalkınma Anlayışı = Kapsayıcı Kalkınma</i>	18
<i>Kapsayıcı Büyüme ve Kapsayıcı Kalkınma</i>	19
<i>Sosyal Devlet ve Kapsayıcı Kalkınma</i>	20
<i>Sürdürülebilir Kalkınma ve Kapsayıcı Kalkınma</i>	22
Anayasal araçlar:	24
<i>Bütçe</i>	24
<i>Yeniden Dağıtıcı Politikalar ve Vergilendirme</i>	27
<i>Ekonomik ve Sosyal Hak ve Özgürlükler</i>	28
<i>Dezavantajlı Gruplar Lehine Düzenlemeler</i>	30
<i>Yerel Yönetimler</i>	31
<i>Planlama</i>	32
<i>Doğal Kaynakların Yönetimi</i>	33
<i>Toprak Reformu</i>	34
<i>Ekonomik ve Sosyal Konsey</i>	35
<i>Teknolojiden Yararlanma Hakkı</i>	37
Sonuç	38
Kaynakça	40

Dr. Levent Gönenc

Prof. Dr. Levent Gönenc yükseköğrenimini Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde tamamlamıştır. “Yüksek Lisans” derecesini 1994 yılında “Anayasa Hukuku’nda Yeni Eğilimler: Milletlerarası Anayasa Hukuku” başlıklı teziyle Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü’nden almış, doktora çalışmalarını Leiden Üniversitesi’nde gerçekleştirerek “Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries” başlıklı teziyle “Hukuk Doktoru” unvanına sahip olmuştur. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı’na 2014 yılında “Profesör” olarak atanmıştır. Prof. Dr. Gönenc, 2021 yılında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nden emekli olmuştur. Prof. Dr. Levent Gönenc, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı’nın (TEPAV) Hukuk Çalışmaları Merkezi’nin Direktörü olarak, anayasa hukuku, Türk yargı sistemi ve karşılaştırmalı anayasallaşma hareketleri üzerine çalışmalar gerçekleştirmektedir. Gönenc’in anayasa hukuku ve siyaset bilimi alanında Türkçe ve İngilizce yayınları bulunmaktadır.

Ekin Keleş

Ekin Keleş lisans derecesini, TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümü’nde tamamlamıştır. 2022 yılında Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı’nın (TEPAV) Hukuk Çalışmaları Merkezi’ne araştırmacı olarak katılan Ekin Keleş, Merkez’de anayasa çalışmaları ve karşılaştırmalı siyasal sistemler üzerine çalışmalar yürütmektedir. Aynı zamanda çeşitli dergi ve gazetelerde siyaset teorisi üzerine yazılar yazmakta ve bu dergi ve gazeteler için İngilizce ve Fransızca çeviriler yapmaktadır. Ayrıca, KU Leuven’da Avrupa Çalışmaları Programı’nda Yüksek Lisans derecesine devam etmekte ve insan hakları, demokrasi ve AB Anayasası üzerine çalışmaktadır.

ÇAĞDAŞ BİR ANAYASANIN TEMELLERİ-3

KAPSAYICI KALKINMA

1 Giriş

2019 yılının Ağustos ayının sonlarına doğru, Güney Sudan'ın Warrap Eyaleti'ndeki Büyük Gogrial'da bir köyde bir öğleden sonraydı. Her zamanki gibi, bir şef ve dört diğer mahkeme üyesi, şef mahkemesindeki bir ağacın gölgesinde oturuyorlardı. Mahkeme üyeleri, plastik, yöresel ahşap malzeme ve keçi derisinden yapılmış sandalyelerin üzerindeydi. Bu, şef mahkemelerinin yoğun bir dönemiydi çünkü insanlar açtı ve çoğu hukuki bir çözüm peşindeydi. Bu mevsimde şef mahkemeleri, genellikle en aç olanları destekleyen davalar dışında diğer tüm davaları askıya alırdı. Mahkemeler, 'açlık mahkemeleri' (Dinka dilinde: luok cok) haline geliyordu ve insanların hayatta kalmasına yardımcı olmak için en aç olanlara yiyecek dağıtıyordu. (Pendle, 2023: 467)

Yukarıdaki alıntı pek çoğumuza şaşırtıcı, hatta garip gelebilir. Alıntıda, normalde bir araya gelmesi pek mümkün olmayan iki kavram, “açlık” ve “hukuk” bir araya geliyor. **Güney Sudan**'daki “açlık mahkemeleri” (*hunger courts*) uygulamasının anlatıldığı bu hikayede, bazı toplumlarda yoksulluğun geldiği noktayı ve insanların son çare olarak nasıl hukuka sığındıklarının görüyoruz.

Peki, gerçekten insanlar mahkemelerin kapısını çalıp karınlarını doyurabilirler mi? Bir adım daha gidelim ve bu soruyu biraz daha genişleterek soralım: Hukuk kuralları toplumların ve bireylerin refah seviyesinin yükselmesine doğrudan katkıda bulunabilir mi?

Açlık mahkemeleri, kıtlık dönemlerinde geçici olarak devreye giren yerel yargı mekanizmalarıdır. Bu mahkemeler, toplum içinde en dezavantajlı durumda olan bireylerin—yaşlıların, çocukların ve açlık riski altındaki kişilerin—gıda ihtiyaçlarını önceliklendirmek amacıyla faaliyet göstermektedir. Normal hukuki işleyişin askıya alındığı bu dönemlerde, akrabalar ya da komşular arasında, dayanışma yükümlülüğüne ilişkin davalar açılmakta; mahkemeler ise bu kapsamda, gıda paylaşımına dair bağlayıcı kararlar almaktadır.

Bu Anayasa Çalışma Metni, bu sorunun anayasa ile ilgili kısmını tartışmak üzere kaleme alınmıştır.

Anayasalar hukuki metinler olmalarının ötesinde, toplumların varmak istedikleri nihai hedefi ve bu hedefe varmak için takip edilmesi gereken yolları gösteren belgelerdir. Bugün birçok anayasada; “insan onuruna yaraşır bir yaşam”, “refah seviyesi yüksek bir toplum”, “bireyi önceleyen devlet” gibi sosyo-ekonomik nitelikli bir takım vaatler içerse de, çoğu zaman bunlar hayali bir “*puzzle*”ın dağınık parçaları gibi anayasaların köşesinde bucağında sessizce hayata geçirilmeyi beklemektedirler.

Bizim bu Metin’de ortaya koyduğumuz temel düşünce şudur: Bireylerin ve toplumların refah seviyesini yükseltmek ve çoğu kağıt üzerinde kalan güzel gelecek hayallerini gerçekleştirmek için; **birincisi**, anayasalardaki sosyo-ekonomik bakış açısı tutarlı ve bütünlüklü bir kavramsal çerçeveye oturtulmalıdır; **ikincisi**, bu hedefleri hayata geçirmek için uygun anayasal araçlar tasarlanmalıdır.

İşte bu iki amaca hizmet etmek üzere biz “**kapsayıcı kalkınma**” (*inclusive development*) kavramını öneriyoruz. Metin içerisinde “**kalkınma anayasası**” olarak kısaltacağımız bir model çerçevesinde ele alacağımız bu kavram, günümüzde küresel ve yerel düzeyde bir insan hakkı ihlaline dönüşen yoksulluk ve sosyo-ekonomik eşitsizlik üzerine düşünmek ve çözüm üretmek için bir başlangıç noktası olabilir.

Bu çalışma metninde ortaya konan önerilerin bazıları; “çok radikal”, “gerçekçi olmaktan uzak” ya da “siyasal iktidarların politika alanını aşırı sınırlayıcı” nitelikte görülebilir. Bu eleştirilerin bir kısmı haklı da olabilir ancak bir kez daha altını çizmekte fayda görüyoruz: Bizim buradaki amacımız nihai çözümler sunmak yerine meseleye dair bir tartışma başlatmaktır.

2 Kalkınma Anayasasına Neden İhtiyaç Var?

Konuyu tartışmaya geçmeden önce bir durum tespiti yapmakta fayda var. Önce bardağın dolu tarafından bakalım:

Ekonomik büyüme, yüzyıllar içerisinde kitlelerin yaşam standartlarını iyileştirerek aşırı yoksulluk oranını düşürdü. 1820'de 20 kişiden 19'u yoksul iken, 2015'te 20 kişiden 2'si yoksul sayıldı. 1990'dan bu yana, 1 milyardan fazla insan yoksulluktan kurtuldu; bu durum, özellikle **Çin, Hindistan** ve diğer kalabalık **Asya** ülkelerindeki büyümenin bir sonucuydu.

Fakat bir de bardağın boş taraf var:

Büyümenin nimetleri küresel bağlamda dengesiz bir şekilde dağıtıldığından, zaman içerisinde ülkeler arasında büyük gelir farklılıkları oluştu. Kişi başı gayri safi yurt içi hasıla (GSYİH), **Lüksemburg**'da yılda 100,000 dolardan fazla iken, **Burundi**'de bu rakam kişi başına 800 doların altına düştü. 2017 itibarıyla yapılan hesaplamalara göre, yaklaşık 689 milyon insan hala aşırı yoksulluk koşulları altında yaşamını sürdürmekteydi (Dünya Bankası, 2020).

Küresel düzeyde karşımıza çıkan bu karamsar tablonun yerel düzeyde, yani ülkeler bağlamında daha iç açıcı olduğunu söylemek mümkün değil. Aksine, günümüzde pek çok ülkede görülen aşırı gelir ve servet eşitsizliği, yoksulluğu kitleler açısından yaşamsal bir sorun haline getirmiş durumda.

Bu gelişmeler karşısında anayasalara görev düşüp düşmeyeceği, insanlığın geleceğini tehdit eden bu gidişata anayasal kurum ve kurallarla “dur” denip denemeyeceği, en azından klasik anayasa hukuku envanterinde bulunmayan bazı kavramlarla gittikçe ağırlaşan bu sorunların bir ölçüde

hafifletilip hafifletilemeyeceği bundan sonraki bölümlerde tartışılan temel meseleler olacaktır.

3 Anayasalar ve Ekonomik Alan

Bugün dünyada yürürlükte olan anayasalar karşılaştırmalı olarak incelendiğinde hemen hemen hepsinde ekonomik alana ilişkin hükümlere yer verildiği görülmektedir. Bu hükümlerin niteliği ve içeriği farklı olmakla birlikte, ekonomi alanının anayasal anlamda—az ya da çok, ayrıntılı bir biçimde ya da çerçeve şeklinde—düzenlenmesi yaygın bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu düzenlemelerle ilgili asıl tartışma konusu, bunların anayasalarda yer alıp almamasından ziyade, bunların hukuki niteliğidir. Bu tartışmayı biraz açalım:

Siyasal iktidarların ekonomik alanda alacakları kararlar, temel politika tercihleriyle bağlantılı, hatta çoğu zaman bu tercihleri hayata geçirmeye yöneliktir. Dolayısıyla, siyasal iktidarların, “yasa” gibi politika tercihlerine uygun olarak kolaylıkla değiştirebilecekleri bir hukuki enstrüman yerine, “anayasa” gibi nispeten zor değiştirilebilen ve uzun ömürlü bir üst-normda ekonomik alanın düzenlenmesi veya bu alana dair sınırlayıcı/zorlayıcı kurallar konulması, siyasal iktidarların elini kolunu bağlamak ve politika tercihlerine müdahale etmek anlamına gelebilir. Peki nasıl?

Demokratik rejimlerde siyasal iktidarlar, iktidara gelebilmek için seçmene çeşitli vaatlerde bulunurlar ve iktidara geldiklerinde yasama ve yürütme alanında yaptıkları icraatlarla verdikleri sözleri tutmaya için çalışırlar. Bir başka ifadeyle, siyasal iktidarlar; “parti programı”, “seçim beyannamesi”, “hükümet programı” gibi metinlerde somutlaşan vaatlerini; yasalar yoluyla hayata geçirirler. Yürütme ve onun altında idare ise, vereceği kararlarla bu düzenlemelerin somutlaşmasını, bireyselleşmesini, yani uygulanmasını sağlar.

Yasama ve yürütme organları eliyle politikalarını yürüten siyasal iktidarlar tüm iş ve işlemlerinde “**Anayasanın Üstünlüğü**” ilkesi gereği anayasaya uygun davranmak zorundadır. Dolayısıyla siyasal iktidarlar, seçmene verdikleri sözlerden veya politika tercihlerinden farklı olsa da, diğer alanlarda olduğu gibi ekonomik alanda da anayasal düzenlemelere uyma yükümlülüğündedir. Bu zorunluluk veya yükümlülük—özellikle liberal yazarlara göre—mevcut ve gelecekteki siyasal iktidarlara belli politika tercihlerine mahkum etmek, onları anayasayı yapanların ideolojik gözlükleriyle hayata bakmaya mecbur kılmak demektir.

Özellikle, bazı anayasalarda belli ekonomik tercihlere ve politikalara dair “**sınırlayıcı**” ve “**zorlayıcı**” hükümlerin bulunması bu eleştirileri bir ölçüde haklı çıkarmaktadır. Söz konusu hükümler sadece “**yol gösterici**” nitelikte olsa bile, siyasal iktidarların politika alanını daraltan bir nitelik taşıyabilmektedir.

Bununla birlikte, günümüzde küresel düzeyde yüz yüze olduğumuz sosyo-ekonomik sorunlar bu konu üzerinde tekrar düşünmemiz gerektiğini bize hatırlatmaktadır.

Ekonomik Anayasa

Bazı yazarlar, “**ekonomi**” ve “**anayasa**” arasındaki ilişkiyi açıklamak için “**ekonomik anayasa**” kavramını kullanırlar. Bu kavram, farklı disiplinler tarafından, farklı bağlamlarda ve farklı içeriklerle tanımlansa da, konuyla ilgili çalışmalar şu ortak kabulden yola çıkar: Anayasa sadece hukuki veya siyasal bir belge değildir, aynı zamanda bir ülkenin ekonomiye dair umutlarını ve hedeflerini ifade eden ve ekonomik faaliyetleri düzenleyen bir metindir (Ngoc Son Bui, 2019). Buna göre, anayasalardaki ekonomik hükümler genellikle şu dört alanı düzenler:

“Sınırlayıcı-Zorlayıcı ve
“Yol Gösterici”
Anayasa Hükümleri

Ekonomik anayasa; bir toplumun ekonomik düzenini şekillendiren hukuki ve kurumsal çerçeveyi ifade eder. Bu bağlamda, ekonomik anayasa yalnızca belirli ekonomi politikalarının düzenlenmesiyle sınırlı kalmayıp, aynı zamanda ekonomik yönetişimin temel ilkelerini de belirlemektedir (Joerges, 2001) .

1) Ekonomik Vizyon:

Zimbabve (2013), **Fiji** (2013), **Kenya** (2010) ve **Hindistan** (1949) gibi ülkelerde anayasalar; “ekonomik refah”, “sosyal adalet” ve “sürdürülebilir kalkınma” gibi ekonomik vizyon çerçevesinde değerlendirilebilecek ilkelere dair taahhütler içerir. Bu, örneğin yabancı yatırımların hukuki çerçevesi veya doğal kaynakların yönetimi gibi konularda; bir yandan kalkınma politikalarını şekillendirirken, diğer yandan kamuoyundaki tartışmaları etkiler.

Ekonomik vizyona ilişkin düzenlemeler genellikle ülke anayasalarının “Giriş” kısmında yer almaktadır. Örneğin, **Zimbabve** Anayasası’nın girişi “birleşmiş, adil ve müreffeh bir ulus inşa etme” taahhüdünü dile getirirken; **Fiji** Anayasası “...adalet, ulusal egemenlik ve güvenlik, sosyal ve ekonomik refah ile çevrenin korunmasına...” bağlılığını vurgular; **Kenya** Anayasası, “...bireyin, ailenin, toplumların ve ulusun refahını geliştirme ve koruma...” kararlılığını belirtir; **Hindistan** Anayasası ise devletin “sosyal, ekonomik ve siyasal adalet” sağlama hedefini ortaya koyar. Benzer şekilde, Kamerun Anayasası’nın girişinde de devletin doğal kaynakları vatandaşların yaşamını iyileştirmek amacıyla kullanma yükümlülüğü belirtilmektedir. 1982 tarihli **Çin** Anayasası’nda ise Sosyalist Devrim’e yapılan vurgu bağlamında, ekonomik kalkınmanın niteliğiyle Sosyalist sanayinin kapsamı ve gelişmişliği ön plana çıkarılmakta, bu doğrultuda ekonomik kalkınma, aynı zamanda, ideolojik bir çerçeve içinde tanımlanmaktadır.

2) Ekonomik İlkeler:

Anayasalarda yer alan ekonomik ilkeleri: (1) Mevcut kaynakların kullanımı, korunması ve yönetimi; (2) Mülkiyet hakkı; (3) Ulusal ekonominin idaresi olmak üzere üç başlık altında inceleyebiliriz.

Buna göre, **Nepal** Anayasası'nın (2015) 51. maddesinde “işgücü temelli ulusal yatırımın önceliklendirilmesi” ve “ulusal kalkınmanın temin edilmesi için ülke dışında yaşayan Nepallilerin sahip olduğu, sermaye, bilgi, teknoloji ve becerilerinin kullanılması gerektiği” yer alarak burada kalkınma; kaynakların kullanımına ilişkin anayasal bir ilkeye dönüşür. Aynı şekilde, **Zimbabve** ve **Kenya** anayasalarında tarım arazileri ve çevreyle ilgili düzenlemeler bulunmaktadır.

Diğer taraftan mülkiyet hakkı; 2015 tarihli **Özbekistan** Anayasası'nın 53. maddesi'nde “ulusal ekonominin temeli” olarak karşımıza çıkmaktayken, **Çin** Anayasası'nda “mülkiyetin kolektif olarak tüm işçilere ait olduğu” belirtilmektedir (m. 6).

Belirlediğimiz üçüncü tür ekonomik ilke, yani ulusal ekonominin idaresi ise, 1992 tarihli **Türkmenistan** Anayasası'nın 134. maddesinde “ulusal ekonominin piyasa ilişkileri çerçevesinde geliştiği” şeklinde; **Tacikistan**'da ise (1995) “serbest girişim hakkı” ve “özel mülkiyet dahil olmak üzere her türlü mülkiyetin hukuki korumaya tabi olduğu” şeklindeki ifadeyle ekonomik faaliyet alanı anayasal bağlama oturtmaktadır (m. 12).

3) Ekonomik ve Sosyal Hak ve Özgürlükler:

Ekonomik ilkeler dışında ekonomik ve sosyal hak ve özgürlüklerin tanınması yoluyla da ekonomik alan anayasal çerçeveye alınabilir. Örneğin, **Kazakistan** Anayasası'nda (1995) serbest girişim hakkı güvence altına alınırken (m. 26), **Fiji** Anayasası'nda ise ekonomik haklar, özellikle çalışma hakkı sayılır (m. 32). **Etiyopya** Anayasası'nda (1995) da benzer şekilde, “her bireyin özgürce ekonomik faaliyette bulunması hakkı” güvence altına alınarak, ekonomik bir anayasal hak haline getirilir (m. 41). **Gana** Anayasası'nda (1992), çalışma hakkına “yeterli, güvenli ve sağlıklı çalışma koşullarının sağlanması ve eşit iş için eşit ücret alma hakkını” eklenmiş ve

böylece bu hak insan onuruna yaraşır bir biçimde düzenlemiştir (m. 24). Benzer şekilde, **Güney Afrika** Anayasası'nda da (1997) "...her bireyin meslek, iş ya da ticaret seçme ve icra etme özgürlüğü..." temel bir hak olarak tanınmış (m. 22), ekonomik faaliyette bulunmak anayasal güvence altına alınmıştır. Ayrıca, **Brezilya** Anayasası'nın (1988) 6. maddesinde de; barınma, sağlık, gıda, eğitim ve sosyal güvenlik gibi sosyal haklarla birlikte çalışma hakkı temel haklar arasında sayılarak, ekonomik hakların sosyal haklarla birlikte bütüncül bir şekilde tanınması hedeflenmiştir.

4) Ekonomik Kurumlar:

Kazakistan, Fiji ve Etiyopya örneklerinde olduğu gibi, anayasalar, ekonomik alanı düzenlerken; devletin (ekonomik kurumlar eliyle) ekonomiye müdahalesinin sınırlarını çizer ve ekonomik ve sosyal hakları güvence altına alır. Bu ise, kalkınma politikaları için istikrar ve öngörülebilirlik sağlar. Söz konusu kurumlar, **Fransa** Anayasası'nda (1958) olduğu gibi, ekonomik ve sosyal konsey biçiminde yapılandırılarak, hükümete ekonomi ve toplumsal konularda, politika-yapım sürecinde yön gösteren anayasal organlar olarak faaliyet gösterebilir (m. 69). Benzer şekilde, **Fiji** Anayasası'yla Sayıştay Başkanlığı (*Office of Audit-General*) ve Merkez Bankası (8. Bölüm); **Hindistan** Anayasası'yla Maliye Komisyonu (m. 280); **Sudan** Anayasası'yla (2019) da Ulusal Petrol Komisyonu kurularak (m. 191) kurumlar aracılığıyla anayasal bir denetleme mekanizması inşa edilmiştir. Bununla birlikte, bazı ülkelerde ulusal ekonominin doğrudan hükümetin kontrolüne verildiği de söylenebilir. Bu anlayışa uygun olarak **Çin** Anayasası'nda Çin Ulusal Halk Kongresi "ulusal ekonomi ve sosyal kalkınma planlarının denetlenmesi ve uygulanması; aynı zamanda, söz konusu planlarının uygulanışına dair rapor yayımlanmasıyla" görevlendirilmiştir (m. 61). Benzer şekilde, **Filipinler** Devlet Başkanı da, "Para Politikası Kurulu onayı sonrası, Filipinler

Cumhuriyeti adına yabancı kredileri imzalama” yetkisiyle donatılmıştır (1987) (m. 20).

Örneklerde görüldüğü gibi, günümüzde ekonomik alan anayasalar tarafından çeşitli boyutlarıyla düzenlenmektedir. Bu anayasalarda veya günümüzde yürürlükte olan başka anayasalarda, yukarıda değindiğimiz dört başlık çerçevesinde, kapsayıcı kalkınma kavramının ipuçlarına ve “**kalkınma anayasası**”nın izlerine rastlamak mümkün olabilir. Hatta bazı anayasalarda buna benzer kavramlara yer veriliyor da olabilir. Bununla birlikte, bugün dünyada yürürlükte olan anayasalarda kapsayıcı kalkınma kavramının net bir tanımına rastlanmamaktadır. Aynı şekilde, kapsayıcı kalkınma hedeflerini hayata geçirmek için gereken anayasal araçların sistematik bir biçimde tanımlandığını söylemek de mümkün değildir.

Kapsayıcı kalkınma bir hedeftir ve bu hedefe ulaşılmasını “**tavsiye**” veya “**temenni**” etmek yeterli değildir. Siyasal iktidarları kapsayıcı kalkınma hedefleri doğrultusunda hareket etmeye sevk edecek anayasal kurum ve kurallar tasarlamamız gerekir. Bu kurum ve kuralların sonuç odaklı olması özellikle önemlidir. Bir başka ifadeyle, **kalkınma anayasasının** “**yol gösterici**” olmaktan ziyade “**sınırlayıcı-zorlayıcı**” olması beklenir.

Kuşkusuz, bir anayasadaki ekonomik hükümlerin karakteri, söz konusu anayasanın uygulanmakta olduğu ülkenin sosyo-ekonomik ve kültürel ortamına göre farklılık gösterir. Mevcut ekonomik koşullar (örneğin, ülkedeki yoksulluk seviyesi gibi), kurumsal yapıların niteliği (örneğin, demokratik, otoriter veya totaliter rejimler gibi), ideolojik tercihler (liberalizm, sosyalizm gibi) ve küreselleşmenin o ülkedeki doğrudan veya dolaylı etkileri ekonomik anayasanın şekillenmesinde pay sahibidir.

Bununla birlikte, kapsayıcı kalkınma açısından, gelişmekte olan ülkelerde kalkınmaya dair ihtiyaçların aciliyeti göz önüne alındığında, bu düzenlemeler siyasal iktidarlar açısından daha emredici ve bağlayıcı nitelikte ve siyasal kurumların icraatları neticesinde ortaya çıkacak dolaylı ekonomik etkilerden ziyade doğrudan ekonomik sonuçlara odaklanan bir niteliği haiz olmalıdır.

Kapsayıcı kalkınma açısından yol gösterici hükümler yararsız olmamakla birlikte, siyasal iktidara takdir yetkisi tanıdığından ve muğlak talimatlar içerdiğinden sınırlama-zorlama hükümleri kadar etkili olamazlar. Sınırlama-zorlama hükümleri ise, siyasal iktidarların belli bir yönde hareket etmesini veya etmemesini emreder. Bu hükümler tavsiye edici değil, emredicidir. Muğlak değil, nettir. Daha da önemlisi uyulmadığı takdirde yaptırım uygulanması mümkündür.

Sonuç olarak, **kalkınma anayasasında** kapsayıcı kalkınma hedeflerine ulaşmayı mümkün kılacak anayasal araçlar bulunmalıdır. Bu Çalışma Metni'nin "Anayasal Araçlar" bölümünde konuyla ilgili önerilere yer verilecektir. Bu araçlardan bazıları mevcut anayasalardan ilham alınarak, bazıları ise "anayasal yaratıcılık" çerçevesinde sıfırdan oluşturulacaktır; önemli olan, bunların hedefe varmayı mümkün kılacak nitelikte olmasıdır.

Kapsayıcı kalkınma;
"model"mi,
"yaklaşım"mı,
"politika"mı, yoksa
"süreç" mi?

4 Kapsayıcı Kalkınma Kavramının İçeriği ve Tarihsel Arka Planı

Kapsayıcı kalkınma, özellikle son yirmi yılda, ekonomik büyümeyi, sürdürülebilirlik ve insani gelişim ile birleştiren bir kalkınma "**modeli**" olarak öne çıkmış; aynı zamanda, kalkınma kavramını "üçüncü dünya" bağlamının ötesinde ele alınmasını sağlayan bir "**yaklaşım**" olarak literatürde giderek daha sık

kullanılmaya başlanmıştır (Gupta, 2015). Bu gelişmelere paralel olarak, kapsayıcı kalkınma, “Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri” (*United Nations Sustainable Development Goals – UN SDGs*) çerçevesinde uluslararası düzeyde ortak bir kalkınma “**politikası**” olarak da değerlendirilmiş; ulusların birlikte gelişmesini ve ülke ekonomilerinin sürdürülebilir biçimde büyümesini temel alan bir öneri olarak benimsenmiştir (Gupta & Vegelin, 2023).

Kimilerine göre, kapsayıcı kalkınma bir “model” değil, bir “**süreç**” olarak tanımlanmalıdır. Bu bakış açısına göre, kapsayıcı kalkınma; politika yapımı, uygulama, yönetim gibi kalkınma süreçlerini kapsayıcılık ilkelerine göre şekillendiren bir çerçevedir. Öyleyse, kapsayıcı kalkınma, diğer ekonomik kalkınma modellerinin alternatifi olarak görülmemeli, bu modellerin sosyal adalet, kanun önünde eşitlik, siyasal eşitlik, fırsat eşitliği, katılımcılık ve çevre hassasiyeti gibi ilkelerle uyumlu hale getirilmesi için bir yol haritası olarak anlaşılmalıdır.

İster model, ister yaklaşım, ister politika, isterse süreç olarak tanımlansın, sonuç olarak kapsayıcı kalkınma sadece büyüme rakamlarıyla ilgilenmez; aynı zamanda bu büyümenin, toplumun tüm kesimlerine fayda sağlayıp sağsamadığı ve sosyo-ekonomik eşitsizliklerin azaltılmasına katkıda bulunup bulunmadığı meseleleri üzerine yoğunlaşır.

Kavramın içeriğini tam olarak anlayabilmek için tarihi arka planına bakmak faydalı olabilir.

İkinci Dünya Savaşı Sonrası Kapsayıcılık Tartışması

“Kapsayıcılık”, bir kavram olarak özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında insan haklarının küresel düzeyde daha fazla önem kazanmasıyla birlikte ortaya çıkmış; dekolonizasyon¹ süreciyle

¹ Dekolonizasyon, özellikle 1945 sonrasında başlayan ve sömürge altındaki toplumların, kendilerini sömürgeleştiren güçlerden ayrılarak kendi topraklarında egemenlik kurdukları

birlikte uluslararası gündemde daha fazla yer bulmaya başlamıştır. Buna göre kapsayıcılık; demokratik meşruiyet, katılım ve adalet gibi temel kavramlarla kesişen bir ilke olarak kabul edilmekte ve bu ilke gereği, yalnızca belirli grupların süreçlere dâhil edilmesi değil, aynı zamanda yapısal eşitsizliklerin giderilmesi ve tüm bireylerin karar alma mekanizmalarına etkin bir biçimde katılımı da zorunlu görülmektedir (Senit et al., 2022). Bu çerçevede, kapsayıcılığın; evrensel insan haklarının tanınması ve liberal temel hak ve özgürlükler sisteminin yerleşmesiyle ivme kazanan demokratikleşme dalgaları bağlamında da devlet ve hükümet politikalarında yer bulmaya başladığı ifade edilebilir (van Gent, 2017; 7). Bu tarihsel gelişim çizgisi içerisinde, sadece kapsayıcılık kavramı değil, kalkınma kavramı da dönüşmeye başlamış; özellikle küresel ölçekte yaşanan ekonomik krizler, bu kavramlara dair tartışmaları yeniden şekillendirmiştir.

1973 Petrol Krizi: 1973 Arap-İsrail Savaşı sırasında, Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü (OPEC) üye devletlerinin, Amerika Birleşik Devletleri başta olmak üzere, Hollanda, Portekiz ve Güney Afrika'ya; İsrail'e verdikleri destek nedeniyle ve savaşa doğrudan dahil olmalarını engellemek amacıyla petrol ambargosu uygulaması sonucu başlayan krizdir. Bu doğrultuda başlayan kriz, sadece petrol fiyatlarını ve enerji politikalarını değil; aynı zamanda uluslararası ilişkileri, ekonomik büyüme modellerini ve devletlerin enerji güvenliği anlayışlarını da derinden etkilemiştir.

1973 Petrol Krizi, 1980'lerde Uygulanan Neoliberal Politikalar ve Değişen Kalkınma Söylemi

1970'lerde dünyada yaşanan borç krizi, kalkınma söyleminde önemli bir dönüm noktası olmuş ve krizin etkilerini azaltmak amacıyla belirli kalkınma politikaları uygulanmaya başlamıştır (Ibid). Bu bağlamda, kalkınmanın yalnızca büyüme temelli bir çerçevede ele alınmasının yetersiz olduğu anlaşılmış; sosyal boyutun giderek daha fazla önem kazandığı bir döneme girilmiştir. Yaşanan kriz, 1980'lere gelindiğinde ise birçok gelişmekte olan ülkeyi (*developing countries*), ağır borç yükü ve sıkı mali disiplin önlemleriyle karşı karşıya bırakmış ve bu ekonomik baskı; toplumun tüm katmanlarının refahına yönelik kapsayıcı nitelikte sağlık, eğitim ve sosyal yardım gibi temel

bağımsızlık sürecini ifade etmektedir (Jansen&Osterammal, 2017; 1). Frantz Fanon dekolonizasyonu, "öteki" konumunda olan sömürge halklarının insanlaştırılmasına yönelik bir dönüşüm olarak ele almaktadır (2001).

kamu hizmetlerinin kısıtlanmasına ya da tamamen ortadan kaldırılmasına yol açmıştır (Gupta, Pouw & Ros-Tonen, 2015).

Bu dönemde uygulanan neoliberal politikalar² çoğu zaman beklenenin aksine, yoksulluğu derinleştirmiş ve kırılgan kesimlerin dışlanmasına neden olmuştur. Bu durum, kalkınmanın yalnızca ekonomik göstergeler üzerinden değerlendirilmesinin, toplumsal eşitsizlikleri göz ardı eden sonuçlar doğurabileceğini açıkça göstermiştir. Nihayetinde sosyal nitelikte politikaların zafiyete uğramasıyla birlikte; yoksulluğun artması, işsizlik oranlarının yükselmesi, üretken olmayan bir iş gücü yapısının oluşması ve gelir dağılımının bozulması gibi ciddi sosyo-ekonomik sonuçlar ortaya çıkmaya başlamıştır (Rotarou & Sakellariou, 2017; Collins vd., 2015). Aynı zamanda, bu neoliberal politikaların yoksul ülkeleri; “çatışma-kötü yönetim-ekonomik durgunluk” döngüsüne sürükleyerek kalkınma imkanlarını daha da sınırlandırdığı görülmüştür (Collier, 2007).

Bu, ekonomik büyümenin herkese eşit şekilde yansımadığı, aksine kırılgan grupların daha da marjinalleştirildiği bir tablodur.

Tüm bu gelişmeler neticesinde, 1980 sonrası dönemde, kalkınma düşüncesi de önemli bir dönüşüme uğramış ve kalkınma; yalnızca büyüme odaklı değil, aynı zamanda toplumsal refah, sosyal adalet ve sosyo-ekonomik eşitliği önceleyen bir çerçeve içinde yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. Özellikle gelişmekte olan ve en az gelişmiş ülkelerin (*least developed countries*) ihtiyaçlarına ve bu ülkelerde

² Neoliberalizm, serbest piyasa ve piyasa ilişkilerini merkeze alan, bireysel özgürlükleri ön plana çıkaran ve devletin rolünün asgari düzeyde tutulmasını savunan bir yaklaşımdır. Neoliberal düşüncede; devlet müdahalesine, yüksek kamu harcamalarına ve devlet destekli ekonomi politikalarına olumlu yaklaşımamakta; devletin, topluma yalnızca sınırlı ölçüde sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmeti sunması gerektiği öne sürülmektedir. Bu doğrultuda, ekonomik karar alma süreçlerinin büyük ölçüde piyasa aktörlerine bırakılması gerektiği savunulmakta; piyasa mekanizmalarının bozulmaması adına devletin düzenleyici ve denetleyici rolü dahi mümkün olduğunca geri planda tutulmaktadır.

yaşanan sosyo-ekonomik sorunlara da temas edecek şekilde yeni bir kalkınma söylemi geliştirilmiştir (Slim; 145).

Yeni Kapsayıcılık Anlayışı + Yeni Kalkınma Anlayışı = Kapsayıcı Kalkınma

Sonuçta, kapsayıcı kalkınma; temel hak ve özgürlük merkezli yeni dönemin, “kapsayıcılık”³ söylemi ile daha sosyal ve eşitlikçi bir anlam kazanan “kalkınma” kavramının bir araya gelmesiyle ortaya çıkmış; kuramsal düzeyde ise, kalkınmanın nasıl kapsayıcı hale getirilebileceği sorusu etrafında içi doldurulmaya çalışılmıştır (Rauniyar & Kanbur, 2010; 5). Bu yaklaşım temel alındığında, kapsayıcı kalkınmanın, kalkınmayı yalnızca büyüme ve gelir odaklı bir politika olarak görmediği, söz konusu bağlamı genişlettiği (van Gent, 2017; 2) ve kalkınmayı; sürdürülebilir bir anlayışla, toplumsal refah penceresinden ve ekolojik bütünlüğü de içerecek şekilde ele alan bir çerçeve olduğu söylenebilir (Rammelt & Gupta, 2021).

Kapsayıcı kalkınma; eşitsizliklerin giderilmesi ve toplumsal kapsayıcılığın sağlanmasına odaklanır; çok katmanlıdır ve çok paydaşlıdır. Piyasa merkezli kalkınma süreçlerinin mevcut eşitsizlikleri yeniden üretebileceğini kabul eder ve günümüzde kalkınma bağlamında öne çıkan neoliberal politikaların, toplumun tüm kesimlerini kapsayacak ve bu kesimlerin faydasına olacak şekilde gözden geçirilmesini hedefler (Bakker & Nooteboom, 2017; 65).

“Kalkınmanın demokratikleştirilmesi” olarak da nitelendirilebilecek kapsayıcı kalkınma, aynı zamanda

³ Bu bağlamda, Acemoğlu ve Robinson’ın çalışmaları önemlidir (2012). Yazarlar kurumları “çıkarıcı kurumlar” (*extractive institutions*) ve “kapsayıcı kurumlar” (*inclusive institutions*) olarak ikiye ayırmaktadır. Buna göre kapsayıcı kurumlar; hukuk ve düzeni tesis etmekte, piyasayı korumakta ve sektörler devlet yardımı temin etmektedir (Jaskic, 2018; 9). Kapsayıcı kurumlar aynı zamanda; rekabetin sağlanması, sözleşme yükümlülüklerinin yerine getirilmesi, tüm vatandaşların fırsat eşitliğine ve eğitime erişimini güvence altına almaktadır (Ibid). Çıkarıcı kurumlar ise; elitlerin, devletin tüm kaynaklarını elinde tuttuğu ve halkın demokratik haklarını kullanamadığı bir sömürü düzeninde ortaya çıkmaktadır (Ibid, 10).

insanın/insanlığın gelişimine de katkı sağlamaktadır Clark'ın ifade ettiği gibi :

“Kalkınma, gayri safi milli hasıla verileriyle ölçülebilecek bir meta değildir. Bireylerin kendi kaderleri üzerinde söz sahibi olabildikleri ve potansiyellerini gerçekleştirebildikleri bir dönüşüm sürecidir. Bu sürecin gerçekleşebilmesi ise, insanların bu amaca ulaşmalarını sağlayacak özgüvenin, yetkinliklerin, kaynakların ve özgürlüklerin inşa edilmesini gerektirir.” (Clark: 36)

Sonuçta herhalde kapsayıcı kalkınmayı şöyle bir slogan gayet güzel anlatır:

“Birlikte kalkınalım, beraber paylaşalım.”

Bu tespitlerin ardından, kapsayıcı kalkınmanın “kapsayıcı büyüme”, “sosyal devlet” ve “sürdürülebilir kalkınma” kavramlarından hangi yönleriyle ayrıştığını göstererek, kavramın pratikte neyi ifade ettiğini daha net ortaya koyabiliriz.

Kapsayıcı Büyüme ve Kapsayıcı Kalkınma

Uluslararası Para Fonu (IMF) **kapsayıcı büyümeyi**; “...ulusal refahın arttırılmasıyla eş zamanlı olarak yoksulluğun azaltılması, kuşaklar arası adaletin sağlanması ve ekonomik özgürlüklerin korunmasının amaçlandığı bir ekonomi modeli...” olarak tanımlamaktadır (Agarwal, 2024). Bu yaklaşım; istihdam yaratılması, gelir dağılımının iyileştirilmesi ve piyasalara erişimin artırılması gibi araçlarla, bireylerin ekonomik büyümeden pay alabilmesini hedeflemektedir (OECD, 2012; Ianchovichina & Lundström, 2009). Bu modelin başarı göstergeleri genellikle gelir temellidir: kişi başına düşen “gayri safi milli hasıla” (GSMH), istihdam oranları ve gelir dağılımı bu çerçevede değerlendirilmektedir.

Kapsayıcı büyüme



Bireyler ekonomik büyümeden pay alsın.

Kapsayıcı Kalkınma

▼
Bireyler ekonomik büyümeden pay almakla kalsın, yaşam standartları da yükseltsin.

Buna karşın **kapsayıcı kalkınma**, gelir ve toplumsal faydanın farklı sosyal gruplar arasında adil bir biçimde paylaşılmasını hedeflemekte; aynı zamanda dezavantajlı grupların topluma yeniden entegre olmasını mümkün kılacak yapısal koşulların oluşturulmasını da içermektedir. Kapsayıcı kalkınma yaklaşımıyla, yalnızca gelirin değil, bireylerin yaşam standartlarının yükseltilmesi de amaçlanmaktadır (van Gent, 2017; 9).

Bu çerçevede değinilmesi gereken bir diğer önemli unsur, her iki modelin neoliberal politikalarla olan ilişkidir. Yukarıda da belirtildiği üzere, neoliberal yaklaşım ekonomik büyüme ve istikrarı merkeze alırken, toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik açık bir hedef koymamaktadır. Bu doğrultuda, kapsayıcı büyüme, çoğunlukla mevcut neoliberal ekonomik düzen ile uyumlu görülürken, kapsayıcı kalkınma ise piyasa merkezli kalkınma anlayışını eleştiren ve daha dönüştürücü yapısal değişimlere vurgu yapan bir model sunmaktadır (Pouw & Gupta, 2017).

Sosyal Devlet ve Kapsayıcı Kalkınma

Sosyal Devlet

▼
Ağırlıklı olarak “sosyal güvenlik” politikaları vasıtasıyla devlet bireylerin temel sosyo-ekonomik ihtiyaçlarını karşılar.

Diğer taraftan, **sosyal devlet** de, politika içeriği ve uygulaması bakımından kapsayıcı kalkınmayla kıyaslanan ya da karıştırılan başka bir ekonomi planlaması olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre, sosyal devlet yaklaşımında da, ulusal gelir ve kaynakların adil bir biçimde dağıtılmasına yönelik politikaların tasarlanması öncelikli olmakla birlikte, bu politikalar genellikle “sosyal güvenlik ağları” üzerinden yürütülür. Buna göre sosyal devlet: (1) Bireylere insan onuruna yaraşır bir yaşam standardı sağlamak; (2) Engellilik, emeklilik ve işsizlik gibi durumlarda sosyal yardımlarla bireylerin sosyo-ekonomik şartlarını iyileştirmek; (3) Tüm bireylerin eşit şekilde sosyal hizmetlerden faydalanabilmelerini güvence altına almak amacıyla politika

üretir ve gerekirse bu amaçlar doğrultusunda piyasaya müdahale eder (Briggs, 1961; Hasmath, 2015).

Sosyal devlet anayasa hukuku literatüründe önemli yer tutan kavramlardan biridir. Ancak bu yaklaşımın, uzun vadede bireyleri devlete bağımlı hale getirmesi, sosyal devletin sınırlı kaldığı yönleri işaret etmekte ve bu politikaların sürdürülebilirliğine ilişkin endişelere neden olmaktadır (Andersen, 1999; Ülgen, 2008). Hayatını, sürekli şekilde sosyal yardımlarla sürdüren bireyler, ekonomik ve sosyal yük paylaşımının dengesiz hale gelmesine neden olabilmekte ve bu durum, devletin yoksulluğu yönetmeye yönelik politikalarıyla, toplumun belirli kesimlerini “**yardım bağımlılığı**”na sürüklemektedir.

Kapsayıcı kalkınma ise; refahın topluma eşit şekilde dağıtılması için uygulanmakta ve belirli imkanlardan yoksun grupların da sosyo-ekonomik hayata katılımını desteklemek amacıyla oluşturulan sürdürülebilir politikaları içermektedir. Kapsayıcı kalkınma ile bireylerin yalnızca temel ihtiyaçlarının karşılanması değil, aynı zamanda ekonomik süreçlere aktif bir şekilde katılımı da amaçlanmaktadır. Eğitim, sağlık ve istihdam gibi alanlarda bireylere eşit fırsat yaratılması bu modelin temel dayanaklarını oluşturmaktadır (Gupta, Pouw & Ros-Tonen, 2015).

Burada kapsayıcı kalkınmayla sosyal devlet arasındaki bir başka önemli fark politika-yapım süreçlerinin niteliğiyle ilgilidir. Sosyal devlette politika-yapım süreçleri “**yukarıdan aşağı**” doğru ilerlemekte ve yapılan düzenlemeler sosyal güvenlik odaklı tasarlanmaktadır (Hasmath, 2015). Kapsayıcı kalkınma ise, “**aşağıdan yukarıya**” doğru ilerleyen politika-yapım süreçleri sayesinde, benimsenen düzenlemelerin daha uzun vadeli olmasını temin ederek, sistemin tabandan gelen dinamiklerle değişmesini sağlamaktadır. Bu bakış açısıyla, kapsayıcı kalkınma bireylerin yardıma muhtaç pasif

Kapsayıcı Kalkınma

▼
Bireylerin temel ihtiyaçlarının devlet tarafından karşılanması yanında, bireylerin ekonomik süreçlere aktif bir şekilde katılımı da amaçlar.

vatandaşlar olarak konumlandırılmaları yerine, üretken ve katılımcı ekonomik aktörler haline gelmelerini teşvik etmekte; böylece yalnızca bireysel potansiyelin ortaya çıkmasını değil, aynı zamanda uzun vadede devlete olan ekonomik ve sosyal bağımlılığın azaltılmasını da hedeflemektedir (Acemoğlu & Robinson, 2016). Sonuç olarak, sosyal devlet bireylerin temel refahını korumada önemli bir araç olmakla birlikte, kapsayıcı kalkınma modeli; eşitlikçi, katılımcı ve sürdürülebilir bir kalkınma anlayışını tercih ederek, sosyal devletin yetersiz kaldığı noktalarda tamamlayıcı dönüştürücü bir model olarak öne çıkmaktadır.

Sürdürülebilir Kalkınma ve Kapsayıcı Kalkınma

Sürdürülebilir Kalkınma

▼
Mevcut kuşakların ihtiyaçlarını karşılarken, gelecek kuşakların ihtiyaçlarını da düşün; “**Gelecek Sorumluluğu**” ile hareket et.

“**Sürdürülebilir kalkınma**” da özellikle 2000 tarihli “Milenyum Kalkınma Hedefleri”yle (2000 *Millenium Development Goals – MDGs*) birlikte uluslararası boyutta alternatif bir kalkınma modeli olarak uygulanmış ve kaynakların sürdürülebilir şekilde paylaşıldığı bir ekonomi tasarımı oluşturmuştur. Buna göre sürdürülebilir kalkınmayla; mevcut kuşakların ihtiyaçlarını karşılarken, gelecek kuşakların kendi ihtiyaçlarını karşılama kapasitelerini tehlikeye atmayan bir kalkınma modeli sunulmaktadır (IISD, 2024). Bununla birlikte, sürdürülebilir kalkınma hedefleri birçok ülkede; çoğu zaman ekonomik büyümenin toplumsal refah ve ekolojik sürdürülebilirlik aleyhine önceliklendirilmesi nedeniyle sekteye uğramıştır (Gupta & Vegelin, 2016).

Kapsayıcı Kalkınma

▼
Kalkınmanın ekolojik boyutu ve “**Gelecek Sorumluluğu**” önemli ama buna ek olarak, karar alma süreçlerine katılım ve kalkınmanın nimetlerinden adaletli şekilde faydalanmak da önemli.

Kapsayıcı kalkınma ise, yukarıda da değindiğimiz gibi, kalkınmanın yalnızca ekonomik yönüne değil; ekolojik boyutuna da eşit düzeyde önem verilmesi gerektiğini savunur (Ibid). Bu yaklaşım, dezavantajlı grupların toplumsal hayata katılımını destekleyen, kaynaklara erişimde adaletin sağlanmasını amaçlayan ve çevresel değerlerin korunmasını

kalkınmanın ayrılmaz bir parçası olarak gören bütüncül bir kalkınma anlayışı ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, kapsayıcı kalkınma yalnızca kişi başına düşen gelir artışı ya da büyüme oranlarıyla değil; aynı zamanda kaynakların gelecek kuşakları da göz önünde bulunduracak bir biçimde eşit bir biçimde dağıtılması, çevresel adaletin sağlanması ve kamu politikalarının toplumun tüm kesimlerine yönelik olması ile karakterize edilir. Bu yönüyle, kapsayıcı kalkınma; sürdürülebilir kalkınmanın uygulamada karşılaştığı yapısal sınırlamaları aşmaya yönelik alternatif bir çözüm önerisi sunmaktadır. Kapsayıcı kalkınmayla aynı zamanda; toplumsal refah, gelir ve çevre hakkı arasında bir seçim yapmadan, tüm bu unsurların eksiksiz ve eşit şekilde uygulanması söz konusudur.

***Sonuç olarak,** kapsayıcı kalkınma; toplumların tüm ihtiyaçlarını karşılayacak ve her toplumsal grubu kapsayacak şekilde; ekolojik, sosyal ve ekonomik kalkınma unsurlarını bütüncül bir çerçevede bir araya getirerek, diğer kalkınma planlarının eksik veya sınırlı kaldığı yönleri tamamlamaktadır. Bu yaklaşım bağlamında, yalnızca ekonomik büyüme değil; insani gelişimin sağlanması, kaynakların sürdürülebilir biçimde kullanılması, sosyal politikaların toplumun tüm kesimlerine eşit şekilde ulaşması ve toplumsal aktörlerin karar alma süreçlerine aktif biçimde katılması ön planda tutulmaktadır. Böylece kapsayıcı kalkınma, toplumların zamanla değişen ihtiyaçlarını dikkate alan, esnek, çoğulcu ve katılımcı bir model sunmakta; bu sayede, yerel ve küresel düzeyde karşılaşılan çok boyutlu kalkınma sorunlarına alternatif ve adil çözüm önerileri geliştirilmesini mümkün kılmaktadır.*

5 Anayasal araçlar:

Kapsayıcı kalkınma hedeflerini hayata geçirmek için kullanılacak anayasal araçların ne olduğunu ortaya koymadan önce şu noktanın altını çizmemiz gerekir: Uygun tedavi yapılabilmesi için öncelikle doğru teşhis konulmalıdır. Dolayısıyla, bir ülkede uygulanacak kapsayıcı kalkınma tedbirlerini tasarlamadan önce, elimizde o ülkedeki sosyo-ekonomik tabloyu gösteren doğru ve güncel verilerin bulunması şarttır. Bu bağlamda, bir ülkedeki resmi kayıtlar ve istatistiki bilgiler ne kadar sahihse politika tasarımı o kadar sağlıklı ve etkili olur. Bu verilerin şeffaflığı ise, söz konusu politikaların yapım sürecine vatandaşların katılımı ve sonuçların takibi açısından büyük önem taşır.

Bütçe

Bütçe, kapsayıcı kalkınma için kullanılabilecek en etkili araçlardan biridir. Bütçe, çok kısaca, siyasal iktidarın bir yıllık gelir ve gider tahminlerini içeren belge olarak tanımlanabilir. Bu belge, devletin gelir elde etme ve harcama yapma yetkisinin temelini oluşturur. Anayasa, bu yetkinin içeriğini ve sınırlarını belirleyerek mali egemenliğin hukuki çerçevesini çizer.

Bütçe hakkı, tarihsel olarak yasama organlarının elde ettiği ilk ve en önemli haklardan biridir. **“Temsilsiz Vergi Olmaz”** ilkesinde somutlaşan bu hak sayesinde, halk temsilcileri eliyle kamu kaynaklarının nasıl kullanılacağına karar verir. Bu şekilde tanımlandığında bütçe, siyasal iktidara politikalarını hayata geçirmesi için gereken kaynakları bulması ve kullanması için anayasal bir imkan sunar. Bütçe aynı zamanda, siyasal iktidarın ekonomik ve politik tercihlerini ortaya koyan bir metindir. Bir siyasal iktidarın bütçedeki kaynakların tahsisinde hangi alanlara

öncelik verdiği o iktidarın topluma ve devlete dair gelecek tahayyülünü de gösterir.

Çağdaş demokrasilerde bütçe kural olarak yasa şeklinde yapılır. Bununla birlikte, bütçeye ilişkin temel esaslar anayasaya da konulabilir. **Kalkınma anayasası** açısından düşünüldüğünde şu şekilde anayasal düzenlemeler önerilebilir:

Birincisi ve öncelikle, anayasanın başlangıç bölümüne ya da bütçeyle ilgili maddelere (yoksullukla mücadele, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve istihdam yaratma gibi) kapsayıcı kalkınma hedeflerine öncelik verilmesi gerektiğine dair kesin bir ibare konulabilir. Böylece siyasal iktidarların bu yönde hareket etmesi anayasal bir emir haline getirilebilir.

Anayasal Düzenleme
Önerisi

İkincisi, kapsayıcı kalkınma için önem arz eden alanlara kaynak tahsisinde bütçeden yüzde olarak belli bir miktar ayrılabilir. Bu “minimum zorunlu pay”ın hangi işlerde kullanılacağı ülkenin kendine özgü koşullarına göre değişebilir. Bununla birlikte gelişmekte olan ülkeler açısından tarım alanına yapılacak yatırım ve destekler genel olarak ülkenin refahının artması açısından önemlidir.

Anayasal Düzenleme
Önerisi

Örneğin, **Brezilya** Anayasası, eyaletlerin ve belediyelerin vergi gelirlerinin en az dörtte birini eğitime ayırmasını zorunlu kılar. Bu tahsis öğretmen maaşlarını, okul binalarını ve eğitim malzemelerini kapsar. Benzer şekilde, 2000 tarihli anayasa değişikliğinin 29. maddesi, federal hükümetin net cari gelirlerinin en az %15'ini, eyaletlerin % 12'sini, belediyelerin ise %15'ini sağlığa ayırmasını öngörür.

Anayasal Düzenleme
Önerisi

Bazı ülkelerde yoksul ve kırılgan gruplara yönelik doğrudan nakit transferleri, gıda yardımları ve diğer sosyal yardım programları da, onların temel ihtiyaçlarını karşılamalarına ve ekonomik zorluklara karşı dirençlerini artırmalarına yardımcı olabilir. Bütçede bu anlamda “zorunlu” bir kalem olması kapsayıcı kalkınma hedeflerine ulaşmak açısından önem arz edebilir.

Üçüncüsü, bütçe “denetim” işlevi açısından kapsayıcı kalkınmaya katkıda bulunabilir. Şöyle ki: Bütçe, yasama organının yürütme organı üzerindeki en önemli denetim araçlarından biridir. Bütçenin kabulü veya reddi, özellikle parlamenter hükümet sisteminde, hükümetin “güvenoyu” alıp almamasına eş değerdir. Bütçesi parlamento tarafından reddedilen, dolayısıyla ekonomik araçlardan yoksun bırakılan bir siyasal iktidarın yoluna devam etmesi mümkün değildir. Buna göre, kapsayıcı kalkınma hedeflerinden sapan, örneğin anayasa gereği bütçenin minimum %5’ini eğitim harcamalarına ayırması gerekirken bu anayasal emri yerine getirmeyen bir hükümet için, herhangi bir başka şarta gerek kalmaksızın güvenoyu mekanizması otomatik olarak işletilebilir. Bu mekanizmanın kötüye kullanılmaması için anayasa ve içtüzükte bazı düzenlemeler yapılması da önerilir. Örneğin, hükümetlerin kapsayıcı kalkınma hedeflerinden sapıp saptadığının tespiti Anayasa Mahkemesi tarafından yapılabilir.

Anayasal Düzenleme
Önerisi

Dördüncüsü, bütçenin hazırlanması sürecinde, vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının görüşlerine başvurulması kapsayıcı kalkınma bağlamında ihtiyaç ve önceliklerin belirlenmesine

katkıda bulunabilir. Örneğin, halk girişimi ve halk vetosu yöntemleri bütçeye parlamento-dışı katkıları dahil etmek için bir araç olarak kullanılabilir.

Yeniden Dağıtıcı Politikalar ve Vergilendirme

“Yeniden dağıtıcı politikalar” (*redistributive policies*) kapsayıcı kalkınma açısından büyük önem taşır. Çok basitçe ifade edecek olursak, bu politikalar, zenginlerden yoksullara kaynak aktararak gelir ve servet eşitsizliğini azaltmayı amaçlar. Böylece kalkınmanın nimetlerinden daha geniş toplum kesimlerinin yararlanması mümkün hale gelir. Bu, artan oranlı vergi (*progressive tax*; yüksek gelir gruplarından daha yüksek oranlarda vergi alma), sosyal refah programları (örneğin, işsizlik yardımları, sağlık sigortası) ve belli hizmetlerin kamu tarafından üstlenilmesi yatırım (eğitim, sağlık) gibi mekanizmalarla gerçekleştirilir.

Yeniden dağıtıcı politikalar içinde de özellikle vergilendirme üzerinde ayrıca durulması uygun olur. *IMF*’in bir çalışmasında, belli ülkelerdeki en zengin %10’un net servetine %1 vergi uygulanması durumunda birçok ülkede GSYİH’nin %1’ine eşit gelir sağlanabileceği belirtilmiştir (*IMF Fiscal Monitor (FM)-Taxing Times*, 2013, 39). Bu gelir, kapsayıcı kalkınma hedeflerini gerçekleştirmek için kullanılabilir. .

Kapsayıcı kalkınma açısından, özellikle katma değer vergisi gibi dolaylı ve gelir vergisi gibi dolaysız vergiler arasındaki farka da dikkat çekmemiz gerekir. Katma değer vergisi (KDV) gibi dolaylı vergiler, tüketilen mal ve hizmetler üzerinden alınır. Bu vergiler, gelir düzeyine bakılmaksızın herkes için aynı oranda uygulanır. Dolayısıyla, düşük gelirli bireyler, yüksek gelirli bireylere göre, toplam gelirlerinin daha büyük oranını bu vergilere ayırmak zorunda kalır. Örneğin, ekmek alırken zengin ve yoksul aynı KDV miktarını öder; bu miktar zenginin

toplam geliri içerisinde önemsizken, yoksul için yük teşkil edebilir. Gelir vergisi gibi dolaysız vergiler ise, doğrudan bireylerin veya kurumların gelirleri üzerinden alınır. Özellikle gelir vergisi artan oranlı bir yapıya sahiptir; yani, yüksek gelirli bireyler çok, düşük gelirli bireyler az vergi öder.

Genellikle dolaylı ve dolaysız vergiler birlikte uygulanır. Önemli olan bu iki vergi türünün devletin toplam vergi gelirleri içerisindeki ağırlığı ve birbirlerinin oranıdır. Eğer vergi gelirlerinin büyük kısmı dolaylı vergilerden oluşuyorsa, bu durum düşük gelire sahip grupları olumsuz etkiler.

Öyleyse, kapsayıcı kalkınmaya hizmet etmesi amacıyla, anayasadaki vergi düzenlemelerine, yüzde olarak dolaylı vergilerin dolaysız vergilerden fazla olamayacağına dair bir hüküm konulabilir.

Yeniden dağıtıcı politikalar açısından son olarak şu noktanın altını çizmemiz yerinde olur: Yeniden dağıtıcı politikalar, sadece ekonomik değil, aynı zamanda sosyal ve politik boyutlarda da kapsayıcı kalkınmayı destekler. Artan eşitsizlik, sosyal gerilimlerin ortaya çıkmasına ve popülist rejimlerin yükselmesine yol açabilir; bu ise ekonomik büyümeyi olumsuz etkiler. Yeniden dağıtıcı politikalar söz konusu bu gerilimi azaltabilir ve sosyal uyumu artırabilir (*Redistribution of Income and Reducing Economic Inequality-IMF F&D Magazine*, 2018)

Ekonomik ve Sosyal Hak ve Özgürlükler

Günümüzde dünyada yürürlükte olan anayasaların hemen hemen tümünde ekonomik ve sosyal nitelikli hak ve özgürlüklere yer verilmektedir. Bununla birlikte, bu hükümlerin anayasal konumu ve değeri öteden beri tartışma konusudur. Bu tartışmalar, söz konusu hak ve özgürlüklerin diğer hak ve özgürlükler gibi (medeni ve siyasal hak ve

özgürlükler) uygulanıp uygulanmayacağı meselesi üzerinde yoğunlaşır.

Konuyu açıklayabilmek için iki anayasal düzenlemeyi örnek olarak verelim: Medeni bir hak olan “***konut dokunulmazlığı hakkı***” ve ekonomik ve sosyal bir hak olan “***konut hakkı***”.

Komşusu tarafından konut dokunulmazlığı hakkı ihlal edilen bir kişi, “polis-savcılık-mahkeme” sürecini tamamlayıp, yargısal mekanizmalar yoluyla ve ilgili devlet kurumları tarafından uygulanacak yaptırımlarla, bu ihlalin önlenmesini sağlayabilir. Oysa konut hakkı söz konusu olduğunda, konut sahibi olmayan bir kişinin mahkemeye başvurup, örneğin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na dava açıp, yetkililerin kendisi için konut yapmasını talep etme imkanı yoktur. Dolayısıyla, bu haklar ***yargısal yollarla talep edilebilir*** ve ***hukuki yaptırımlarla hayata geçirilebilir*** nitelikte haklar değildir.

Ekonomik ve sosyal hakların bu niteliği, daha önce de değindiğimiz iki temel unsurdan kaynaklanmaktadır: **Birincisi**, bu hakların uygulanması büyük ölçüde ekonomik kaynakların yeterli olup olmadığıyla ilgilidir. **İkincisi**, geleneksel olarak, siyasal iktidarların bütçede hangi alanlara öncelik vereceği, hükümet politikalarının bir parçası olarak görülmekte ve anayasal düzenlemeler yoluyla belli ekonomik tercih ve planların dayatılması, seçmene belli vaatler verip iktidara gelen hükümetlerin elini kolunu bağlayıp seçim vaatlerini yerine getirmesini engellemektedir.

Klasik anayasa hukuku bakış açısıyla büyük ölçüde doğru ve haklı olan bu anlayış günümüzde yavaş yavaş değişmeye başlamıştır. Aslında bu değişim, “Giriş” bölümünde yaptığımız durum tespitinin kaçınılmaz bir sonucudur. Küresel anlamda kitleler gittikçe yoksullaşmakta ve yoksulluk bir insan hakkı ihlaline dönüşmektedir⁴.

⁴ Kapsayıcı kalkınmanın insan hak ve özgürlükleri ile olan ilişkisi için bkz. (Arts, 2017).

Tüm bu gelişmeler neticesinde, geçmişte yargısal yollarla uygulanamaz gibi görülen ekonomik ve sosyal hak ve özgürlüklerin mahkemeler eliyle hayata geçirilmesine dair örnekler çoğalmaktadır. Ekonomik ve sosyal hak ve özgürlüklerden yana tavır koyan mahkemeler zaman zaman “**yargısal aktivizme**” kaydıkları ve siyasal iktidarın politik manevra alanına müdahale ettikleri gerekçesiyle eleştirilseler de, kapsayıcı kalkınma hedefleri açısından, pek çok ülkede böyle bir yargısal müdahale kabul edilebilir, hatta zorunlu olarak görülebilir (Bu kounda bkz. de Visser, 2019).

Anayasal Düzenleme
Önerisi

Anayasalara bu temel hak ve özgürlükler dahil edilirken iki noktanın göz önüne alınması yerinde olur: Anayasada tanınan haklarla bu hakların uygulamadaki sonuçları farklılık gösterebilir. Aşırı iddialı haklar, gerçekçi olmayan beklentiler yaratabilir ve anayasaya olan güven ve inancın aşınmasına sebep olabilir. Bu yüzden ekonomik ve sosyal hak ve özgürlükler açısından anayasaya “**aşamalı gerçekleşme**” hükmünün konulması (*progressive realisation*), kaynak kıtlığı ve altyapı eksikliği nedeniyle toplumda ortaya çıkabilecek “anayasal hayal kırıklığı”nı hafifletebilir.

Dezavantajlı Gruplar Lehine Düzenlemeler

Hindistan ve **Güney Afrika** anayasalarında olduğu gibi, anayasalarda “dezavantajlı” gruplar için “koruyucu-kollayıcı” bir takım düzenlemelere yer verilebilir. “**Pozitif ayrımcılık**” olarak da adlandırılan bu düzenlemeler (kadınlar, etnik azınlıklar, engelliler, yerli halklar gibi) eşitsiz uygulamalara maruz kalan veya ayrımcılığa uğrayan grupların sosyal, ekonomik ve siyasal eşitliğini sağlamak amacıyla kaleme alınır.

Anayasal Düzenleme
Önerisi

Bu bağlamda kapsayıcı kalkınma hedefleri açısından “**kota**” faydalı bir uygulama olabilir. Kota, belirli bir grup veya kategorideki kişilerin, belirli bir alanda (siyasi temsil, eğitim,

istihdam vb.), belirli bir oranda veya sayıda temsil edilmesini veya yer almasını sağlamak amacıyla getirilen oran veya sayısal sınırlamaları ifade eder. Örneğin, kamuda istihdam edilecek memurların seçiminde, kadınlara öncelik verilebilir. Benzer şekilde, örneğin sosyal yardım sağlanacak kişi ve grupların tespitinde, dul ve çocuk sahibi kadınlara ayrıcalık tanınabilir. Bu tür düzenlemelerin yoksulluk sınırında veya bu sınırın altında olan gruplar için yapılması durumunda, söz konusu bu grupların sosyo-ekonomik anlamda durumlarının düzeltilmesi bir ölçüde mümkün olabilir.

Yerel Yönetimler

Kapsayıcı kalkınma politikalarının hayata geçirilmesinde merkezi yönetim kadar, belki de ondan daha fazla, yerel yönetimler etkili olabilir. Belli bir bölgenin kaynaklarını, ihtiyaçlarını, o bölgede yaşayanların talep ve beklentilerini en iyi bilecek durumda olan yerel yönetimler kapsayıcı kalkınma politikalarının uygulanmasında bir yandan vatandaşlarla doğrudan temas kurarken, diğer yandan tek tip politikalar yerine bölgelere adapte edilmiş politikaların oluşturulmasına katkıda bulunabilir.

Öte yandan, iyi tasarlanmış bir yerel yönetim modeli karar alma sürecine belli bir bölgede yaşayan insanların dahil edilmesini mümkün kılar. Bir başka ifadeyle, vatandaşlar merkezde alınan kararlara uzaktan bakmak ve nihayetinde muhatap olmak yerine, karar alma mekanizmalarına yakınlaşır ve kamu gücünü yanlarında hissederler. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin yetkilerini artıran “**ademi merkeziyetçi**” uygulamalar kapsayıcı kalkınma için en uygun araçlardan biri olarak kabul edilir. (Mujeri & Mujeri, 2022)

Planlama

Kapsayıcı kalkınma hedeflerinin hayata geçilmesi açısından kullanılabilecek etkili araçlardan bir diğeri planlamadır. **Birincisi**, ekonomik kaynakların verimli kullanılması planlama ile mümkün olur. **İkincisi**, toplumdaki sosyal ve ekonomik dengeyi kurmak için hangi alanlara öncelik verilmesi gerektiği planlamayla tespit edilir.

Ekvador Anayasası (2008) “Ulusal Kalkınma Planı”nı şu şekilde tanımlar:

“Ulusal Kalkınma Planı, kamu politikalarının, programlarının ve projelerinin, Devlet bütçesinin programlanması ve yürütülmesinin ve kamu kaynaklarının yatırımı ve tahsisinin bağlı kalacağı araçtır. Merkezi Devlet ile merkezi olmayan özerk hükümetler arasındaki münhasır yetki alanlarını koordine eder. Söz konusu Planın uygulanması kamu sektörü için zorunludur ve diğer sektörler için tavsiye edilir.” (m. 280)

1976 tarihli **Portekiz** Anayasası’na göre ise, planlamanın amaçları şunlardır:

“Ekonomik ve sosyal kalkınma planlarının amacı, ekonomik büyümeyi, sektörlerin ve bölgelerin uyumlu ve bütünleşik gelişimini, ulusal ürünün kişiler ve bölgeler arasında adil bir şekilde paylaşılmasını, ekonomik politikanın sosyal, eğitim ve kültürel politikalarla koordinasyonunu, kırsal dünyanın muhafazasını, ekolojik dengenin korunmasını, çevrenin savunulmasını ve Portekiz halkının yaşam kalitesinin artırılmasını teşvik etmektir.” (m. 90)

Anayasal Düzenleme
Önerisi

Bazı anayasalar, bütçenin ulusal plana uygun olmasını şart koşar. Bu, söz konusu planın uzun vadede istikrarlı bir şekilde

uygulanması açısından önemlidir. Örneğin **Brezilya** Anayasası'na göre, bütçe kanun tasarısına veya onu değiştiren tasarılar daire değişiklik önerileri ancak belli şartlarda onaylanabilir. Bu şartlar arasında yıllık planlarla uyumlu olma şartı da bulunmaktadır (m. 166).

Kuşkusuz böyle bir mecburiyetin anayasada yer alması ulusal planın uygulanmasını kolaylaştırır ancak planın uygulanmaması durumunda anayasal bir yaptırımın var olması onu çok daha etkili kılar. Örneğin 2008 tarihli **Ekvador** Anayasası'nın 148. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi'nin daha önce olumlu karar vermesi koşuluyla, Milli Kalkınma Planı'nın uygulanmasını haksız yere tekrar tekrar engelleyen Milli Meclisi feshedebilir.

Anayasal Düzenleme
Önerisi

Doğal Kaynakların Yönetimi

Genellikle anayasalarda ülkenin doğal kaynaklarının devletin mülkiyetinde ve denetiminde olduğuna dair hükümler bulunur. Bu kaynakların yerli veya yabancı özel kişiler tarafından işletilmesi veya mülkiyetin bu kişilere devri sıkı kurallara bağlıdır ve bunlara ilişkin şartlar ve sınırlamalar da bazı ülkelerde anayasal düzenlemelere dahil edilir.

Kapsayıcı kalkınma açısından bu kaynakların hedeflere uygun kullanılması esas olarak devletin sorumluluğundadır ve hükümetlerin bu konuda karar verirken kamu yararına uygun davranması beklenir. İşte, **kalkınma anayasasında** bu kaynakların nasıl ve kimler tarafından kullanılacağına dair bir çerçeve çizilerek doğal kaynaklar kapsayıcı kalkınmayı destekleyen unsurlardan biri haline getirilebilir.

Anayasal Düzenleme
Önerisi

Daha da önemlisi, doğal kaynakların yönetiminde, o kaynakların bulunduğu yerlerdeki yerleşik halkın ihtiyaç ve taleplerinin göz önüne alınması gerekir. Yıllarca, belki

yüzyıllarca belli bir bölgede yaşayan kişilerin varlığını göz ardı ederek, sadece merkezden alınacak bir kararla, bu kaynakların kim tarafından ve nasıl kullanılacağına karar vermek, o bölge insanını önemli bir zenginlik kaynağından mahrum bırakmak anlamına gelir. Bu yüzden **kalkınma anayasasına** doğal kaynaklarla ilgili olarak, bu kaynakların bulunduğu yer halkının görüş ve rızasının alınması konusunda bir hüküm konulması önemlidir.

Toprak Reformu

Toprak reformu, büyük devlet veya özel kişilere ait olan toprakları, toprak sahibi olamayanlara dağıtarak daha eşit bir toplum yaratma amacını güder. Bu, özellikle yoksul ve dezavantajlı grupların ekonomik faaliyetlere katılımını artıracak bir önlem olabilir. Örneğin, **Meksika**'da milyonlarca hektar toprağın *ejido* mülkiyetine devredilmesi ve **Güney Afrika**'daki *apartheid* (yani “ırk ayrımcılığı” rejimi sonrasında yeniden dağıtım programları, ayrımcılığa uğrayan grupların ekonomik durumlarının iyileşmesine katkıda bulunmuştur (Home, 2022). Bir başka ilginç örnek, Dünya Bankası tarafından tasarlanan “*Stand For Her Land*” (Onun Toprağı İçin Ayağa Kalk) kampanyası, kadınların toprak haklarının güvence altına alınmasının önemini vurgular. Bu, özellikle erkek mülkiyet sahibi öldüğünde haklarını kaybeden kadınlar için kritik öneme sahiptir (Land Administration Reform: Part and Parcel of an Inclusive, Resilient, and Sustainable COVID-19 Recovery, 2020).

Ejido: Meksika'da, tarım için kullanılan ve topluluk üyelerinin yararlanma haklarına sahip olduğu ortak arazi alan. Bu arazilerin mülkiyeti doğrudan devlete ait olmamakla birlikte, bunların dağıtımı ve işlenmesi devletin gözetim ve denetimi altında yapılır.

Toprak reformu kapsayıcı kalkınma açısından elverişli bir araç olmakla birlikte, bu düzenleme tasarlanırken mülkiyet hakkı ve kapsayıcı kalkınma hedefleri arasında bir denge kurulması şarttır. Toprak reformu çerçevesinde, devletin mülkiyet hakkına müdahale etmesi durumunda, özellikle müdahaleye

maruz kalan toprak sahiplerinin mülkiyetten kaynaklanan hak ve yetkileri göz önüne alınmalıdır.

Bu başlık altında son olarak şu noktaya dikkat çekmek isteriz: Direnç (*resilience*) kavramı, özellikle “2015-2030 Sendai Afet Risk Azaltımı Çerçevesi”nden (*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*) bu yana toprak reformu ile ilgisi kurulabilecek bir başka önemli mesele olarak karşımıza çıkar. Direnç genel olarak toplumun, iklim değişikliği veya başka sebeplerden dolayı ortaya çıkan tehditler karşısında; hayatta kalma, uyum sağlama ve büyüme kapasitesine işaret eder.

Bu tanım çerçevesinde bir ülkede toprak yönetimi, acil durum sonrası iyileşme ve normalleşme aşamalarında önem kazanabilir. Afetlerden etkilenen insanların toprak mülkiyetlerinin durumu, hayatını kaybedenlerin toprak mülkiyetlerinin akıbeti, topraklara ilişkin resmi kayıt ve belgelere ulaşmanın zorluğu ve öngörülemeyen başka olumsuzluklar, afet sonrası sürece dair kurallar koymayı gerektirebilir. Bu bağlamda, örneğin **Türkiye** gibi doğal afet riskiyle sürekli karşı karşıya olan ülkeler açısından, afet sonrası toprak yönetimine dair esasların anayasaya konulması da faydalı olabilir. Böylece, afet sonrası kapsayıcı kalkınma hedeflerine ulaşılmasını engelleyecek veya yavaşlatacak olumsuz koşullarla “**öngörülebilir**” bir “**hukuk**” çerçevesi içerisinde mücadele edilebilir.

Anayasal Düzenleme
Önerisi

Ekonomik ve Sosyal Konsey

Kalkınma anayasasının tasarımında politika yapıcılar ile halk arasında bir “**köprü**” kurulması büyük önem taşır. Bu bağlamda, yasama-yürütme ile vatandaşları ortak bir platformda bir araya getiren bir kurumun oluşturulması, kapsayıcı kalkınma hedeflerinin hayata geçirilmesi açısından faydalı olabilir.

Bu konuda önerimiz; devlet, sivil toplum ve vatandaş inisiyatiflerini bir araya getiren bir “**ekonomik ve sosyal konsey**” kurulması olacaktır. Böylece, kapsayıcı kalkınma hedefleri çerçevesinde, tabandan gelen taleplerin politika yapıcılara doğrudan ulaştırılması ve uygulanan politikaların sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi açısından, hızlı ve etkili bir mekanizma oluşturulması mümkün hale gelecektir.

Ekonomik ve sosyal konseyin tasarımında şu anayasal düzenlemelere yer verilebilir:

Anayasal Düzenleme
Önerisi

Birincisi, ekonomik ve sosyal konseye kapsayıcı kalkınma hedefleriyle ilgili yasa önerisi sunma yetkisi verilebilir. Bu öneriler yasa teklifi niteliğinde olmaz ve parlamento başkanının uygun görmesi, parlamentodaki ilgili komisyonların kabul etmesi koşuluyla, yasama organının önüne getirilebilir.

Anayasal Düzenleme
Önerisi

İkincisi, kapsayıcı kalkınma hedefleri ile ilgili yasa tekliflerinin yasalaşma sürecinde, ekonomik ve sosyal konseyin görüşünün alınması zorunlu hale getirilebilir. Bu görüş “**bağlayıcı**” nitelikte veya “**danışma**” niteliğinde olabilir. Yasama sürecini uzatmaması ve aksatmaması için ekonomik ve sosyal konseyin görüşünü belli bir süre içerisinde (örneğin bir hafta veya on gün gibi) sunması şart koşulabilir.

Anayasal Düzenleme
Önerisi

Üçüncüsü, tabandan gelen isteklerin ekonomik ve sosyal konseye doğru ve sistematik bir biçimde ulaştırılması için kentlerde kurulacak “**kent konseyleri**” ile ekonomik ve sosyal konsey arasında “**üzüm salkımı**” modeline uygun olarak bir ilişki ağı kurulabilir. Böylece; “**Kent konseyleri ► Ekonomik ve sosyal konsey ► İlgili bakanlıklar ► Yasama organı**” şeklindeki kurumsal bir zincir oluşturularak kapsayıcı kalkınma politikaları daha etkili ve katılımcı bir çerçevede tasarlanabilir.

Teknolojiden Yararlanma Hakkı

Çağımız teknoloji çağıdır. Günümüzde, teknolojinin girmediği alan hemen hemen yok gibi. Teknolojik yenilikler ve ilerlemeler, bir yandan bireylerin yaşam standartlarını yükseltirken, diğer yandan tüm insanlığın ilerlemesine katkıda bulunuyor.

Bununla birlikte, teknolojik araçlara sahip olmanın, teknolojiyi kullanmanın bir maliyeti var. Bir başka ifadeyle, bugün teknolojinin nimetlerinden ekonomik şartlarımız elverdiği ölçüde yararlanabildiğimiz bir dünyada yaşıyoruz.

Bu başlık altında, **kalkınma anayasası** açısından tartışılacak kavram, “**teknolojinin demokratikleşmesi**” olabilir. Buna göre, teknolojiye ulaşmanın fırsat eşitliğinin bir parçası sayıldığı, bireylerin özellikle eğitim hayatları boyunca, ekonomik durumlarından bağımsız olarak, teknolojinin sunduğu olanaklardan faydalanması gerektiği kapsayıcı kalkınma düşüncesine dahil edilebilir. Burada iş büyük ölçüde devlete düşmektedir. Teknolojiden faydalanmayı bir temel hak olarak gören ve bu bağlamda devlete sorumluluk yükleyen bir anlayış, kapsayıcı kalkınmanın asli unsurlarından biri olarak **kalkınma anayasasında** yer alabilir.

Anayasal Düzenleme
Önerisi

Nitekim, bugün dünyada yürürlükte olan anayasalara gittikçe daha fazla teknolojiden yararlanma hakkına ilişkin hüküm konulduğu görülmektedir. Aşağıdaki örneklerle bakılabilir:

*2022 tarihli **Şili** Anayasası, m. 61: Devlet, bireylerin bu hakları özgürce, özerk bir şekilde ve ayrımcılık olmaksızın kullanabilmeleri için bilimsel ilerlemeden yararlanma hakkını tanır ve garanti eder.*

*2008 tarihli **Ekvador** Anayasası, m. 25: Kişiler, bilimsel ilerlemenin ve ecdat bilgeliğinin (ancestral wisdom)*

faydalarından ve uygulamalarından yararlanma hakkına sahiptir.

*1985 tarihli **Guatemala** Anayasası, m. 57: Her kişi, topluluğun kültürel ve sanatsal yaşamına özgürce katılma ve ulusun bilimsel ve teknolojik ilerlemelerinden yararlanma hakkına sahiptir.*

*1993 tarihli **Lesotho** Anayasası, m. 35: Lesotho, her vatandaşın topluluğun kültürel yaşamına özgürce katılma ve bilimsel ilerlemelerin ve uygulamalarının faydalarını paylaşma fırsatına sahip olmasını sağlamaya gayret eder.*

6 Sonuç

Bu Anayasa Çalışma Metni'nde, klasik anayasa hukuku literatüründe fazla üzerinde durulmayan “kapsayıcı kalkınma” kavramını ele aldık. Anayasa hukuku alanından çok ekonomi alanına dahil görünen bu kavram, yoksulluk ve sosyo-ekonomik eşitsizliğin yerel ve küresel düzeyde yakıcı bir sorun haline geldiği günümüz dünyasında acaba derdimize derman olur mu?

Bu Metin'de ortaya konan düşüncelerin yansıması her toplumun; anayasal kültürü, ekonomik kaynakları ve siyasal iktidarların ideolojik tercihlerine göre farklılık gösterebilir ancak önemli olan, bugün artık kimsenin inkar edemeyeceği yoksulluk ve sosyo-ekonomik eşitsizlik sorununa anayasal bir perspektif kazandırmak olmalıdır.

Uzun bir anayasa tecrübesine sahip olan Türkiye’de, anayasal metinlerde kapsayıcı kalkınma kavramının izlerine rastlamak mümkündür. Örneğin, 1982 Anayasası’nın 2. maddesinde yer alan ve Cumhuriyet’in nitelikleri arasında sayılan “sosyal devlet” ilkesiyle kapsayıcı kalkınma arasında bir bağ kurulabilir.

Ancak, yukarıda da açıkladığımız gibi, sosyal devlet kapsayıcı kalkınmanın yerine ikame edilebilecek bir kavram değildir.

Kapsayıcı kalkınma, “*ex ante*” bir bakış açısına sahiptir, yani “geride kalanlar”ın geride kalmaması için önceden tedbirler alınmasını gerektirir. Sosyal devlet ise “*ex post*” bir anlayışla hareket eder; yani, kalkınmanın nimetlerinden faydalanma konusunda çoktan geri düşmüş olanlara devlet yardım elini uzatır.

Sonuç olarak, kapsayıcı kalkınma ‘Türk Anayasa Hukuku literatüründe, “**kendi içinde tutarlı ve uygun anayasal araçlarla hayata geçirilebilir bir anayasal ilke**” olarak hala tanımlanmayı ve tartışılmayı beklemektedir. Bir başka Çalışma Metni’nde ele alacağımız Türkiye bağlamı için umuyoruz ki bu Çalışma Metni uygun bir tartışma zemini oluşturur.

Kaynakça

Acemoğlu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Publishing Group.

Agarwal, R. (2024, March). Back to basics: What is inclusive growth? *Finance & Development*, IMF.

<https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2024/03/B2B-what-is-inclusive-growth>

Amerikan Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID). (2024). *Kapsayıcı kalkınma*.

<https://www.usaid.gov/inclusivedevelopment>

Andersen, D. (2020). Welfare state dependency as lived experience. *European Societies*, 22(3), 317–336. <https://doi.org/10.1080/14616696.2019.1616796>

Arts, K. (2017). Inclusive sustainable development: A human rights perspective. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 24, 58–62.

<https://doi.org/10.1016/j.cosust.2017.02.001>

Bakker, L., & Nooteboom, G. (2017). Anthropology and inclusive development. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 24, 63–67.

<https://doi.org/10.1016/j.cosust.2017.02.007>

Briggs, A. (1961). The welfare state in historical perspective. *European Journal of Sociology*, 2(2), 221–258. <https://doi.org/10.1017/S0003975600000412>

Bui, S. N. (2019). Law and development theory: A dialogical engagement. *George Washington International Law Review*, 51(1). <https://doi.org/10.2139/ssrn.3410808>

Clark, J. (1991). *Democratizing development: The role of voluntary organizations*. Earthscan Publications.

Collier, P. (2007). *The bottom billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it*. *Journal of Peace Research*, 45(1), 121–122.

<https://doi.org/10.1177/00223433080450010803>

European Commission & ICF. (2019, September 16). *Sustainable inclusion of migrants into society and labour market*.

https://migrantintegration.ec.europa.eu/library-document/sustainable-inclusion-migrants-society-and-labour-market_en

Fanon, F. (2001). *The wretched of the earth* (C. Farrington, Trans.; J.-P. Sartre, Pref.). Penguin Books.

Goris, Y., van Kesteren, F., & Magendane, K. (2020, February 10). *Room to breathe: What works to support CSOs for inclusive development*. INCLUDE Platform.

<https://includeplatform.net/publications/room-to-breath-what-works-to-support-csos-for-inclusive-development/>

Gupta, J., Pouw, N. R. M., & Ros-Tonen, M. A. F. (2015). Towards an elaborated theory of inclusive development. *European Journal of Development Research*, 27(4), 541–559. <https://doi.org/10.1057/ejdr.2015.30>

Gupta, J., & Vegelin, C. (2016). Sustainable development goals and inclusive development. *International Environmental Agreements*, 16, 433–448.

<https://doi.org/10.1007/s10784-016-9323-z>

Gupta, J., & Vegelin, C. (2023). Inclusive development, leaving no one behind, justice and the sustainable development goals. *International Environmental Agreements*, 23, 115–121. <https://doi.org/10.1007/s10784-023-09612-y>

Hasmath, R. (Ed.). (2016). *Inclusive growth, development and welfare policy: A critical assessment*. Routledge.

Home, R. (2022). New directions in land reform: An editorial overview. *Land*, 11(2), 160. <https://doi.org/10.3390/land11020160>

IMF. (2013, October 9). *IMF Fiscal Monitor (FM): Taxing times*.

<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Taxing-Times>

International Finance Corporation. (2023). *Inclusive employment: Advancing economic opportunities at the base of the pyramid*.

<https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2023/inclusive-employment-advancing-economic-opportunities-at-bop.pdf>

International Institute for Sustainable Development. (n.d.). *Sustainable development*. <https://www.iisd.org/mission-and-goals/sustainable-development>

International Organization for Migration (IOM) & United Nations Development Programme (UNDP). (2023, November 27). *Empowering migrants and communities: Private sector engagement for inclusive sustainable development*. <https://www.undp.org/publications/empowering-migrants-and-communities-private-sector-engagement-inclusive-sustainable-development>

Jansen, J., & Osterhammel, J. (2017). Decolonization as moment and process. In *Decolonization: A short history* (pp. 1–34). Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400884889-002>

Jakšić, M.; Jakšić, M. (2018). Inclusive Institutions for Sustainable Economic Development, *Journal of Central Banking Theory and Practice*, ISSN 2336-9205, De Gruyter Open, Warsaw, 7-1, s. 5-16. <https://doi.org/10.2478/jcbtp-2018-0001>

Land administration reform: Part and parcel of an inclusive, resilient, and sustainable COVID-19 recovery. (2020). *World Bank Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/en/sustainablecities/land-administration-reform-part-and-parcel-inclusive-resilient-and-sustainable>

Mujeri, M. K., & Mujeri, N. (2022). *Bangladesh's quest for inclusive development*. Taylor & Francis.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2021). *Enabling civil society: DAC recommendation on enabling civil society in development co-operation and humanitarian assistance*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/03/development-cooperation-tips-tools-insights-practices_d307b396/enabling-civil-society_caebbaf8/7a182c48en.pdf

Pendle, N. (2023). Law and famine: Learning from the hunger courts in South Sudan. *Development and Change*, 54(3), 467–489.

<https://doi.org/10.1111/dech.12770>

President of India. (2024). *President of India graces commemoration of 75 years of adoption of the Constitution*.

https://presidentofindia.nic.in/press_releases/president-india-graces-commemoration-75-years-adoption-constitution

Rauniyar, G., & Kanbur, R. (2010). *Inclusive development: Two papers on conceptualization, application, and the ADB perspective*. Cornell University.

<https://doi.org/10.22004/ag.econ.57036>

Rammelt, C. F., & Gupta, J. (2021). Inclusive is not an adjective, it transforms development: A post-growth interpretation of inclusive development. *Environmental Science & Policy*, 129, 107–115.

<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.12.005>

Redistribution of income and reducing economic inequality. (2018, March). *Finance & Development*, IMF.

<https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2018/03/bourguignon>

Rotarou, E. S., & Sakellariou, D. (2017). Neoliberal reforms in health systems and the construction of long-lasting inequalities in health care: A case study from Chile. *Health Policy*, 121(5), 495–503.

<https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2017.03.005>

Slim, H. (1995). What is development? *Development in Practice*, 5(2), 143–148.

<http://www.jstor.org/stable/4028933>

Ülgen, Ü. (2008). *Sosyal devletten sadaka devlete*. Bizim Kitaplar.

van Gent, S. (2017). Beyond buzzwords: What is “inclusive development”?

INCLUDE Secretariat. <https://includeplatform.net/wp-content/uploads/2017/09/Beyond-buzzwords.pdf>

World Bank. (2008). *Public sector reform: What works and why? An IEG evaluation of World Bank support*. World Bank.



"Kalkınma" kavramı, birçok ülkede ekonomi politikalarının temelini oluştururken, İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan değer merkezli yeni yönetim anlayışı, bu politikaların daha kapsayıcı bir içeriğe kavuşması gerektiği düşüncesine yol vermiştir. Bu yeni yaklaşım çerçevesinde, yalnızca ekonomik büyümeye odaklanılmamakta; "demokrasi", "sürdürülebilirlik", "çoğulculuk" ve "insan onuruna yaraşır bir yaşam" gibi kavram ve ilkelere vurgu yapılarak, kalkınmanın nimetlerinden toplumun tüm kesimlerinin adil şekilde faydalanması gerektiği de savunulmaktadır.

Bu metinde "kapsayıcı kalkınma"nın, devletlerin ekonomi planlarına sosyo-ekonomik ve ekolojik unsurların da dahil edilerek, anayasal düzeyde; "hak", "ilke" ya da "ekonomik vizyon" biçiminde nasıl güvence altına alınabileceğine ilişkin öneriler yer almaktadır. Çalışmada bir anayasal ilke olarak kapsayıcı kalkınma; "sosyal devlet", "sürdürülebilir kalkınma" ve "kapsayıcı büyüme" gibi benzer kavramlarla karşılaştırılmakta ve günümüzde yerel ve küresel düzeyde bir insan hakkı ihlaline dönüşen yoksulluk ve sosyo-ekonomik eşitsizliği azaltabilecek çeşitli anayasal araçlar tartışmaya açılmaktadır. Dr. Levent Gönenç tarafından, Ekin Keleş'in katkılarıyla hazırlanan ve "Çağdaş Bir Anayasanın Temelleri Serisi"nin üçüncü çalışması olan "Kapsayıcı Kalkınma", uluslararası örneklerden de faydalanarak, Türkiye için kapsayıcı bir kalkınma sürecine anayasal düzeyde nasıl yön verilebileceğine dair kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır.

