

KAMU MALİYESİ

VE

KAMU TERCİHİ

editör

PROF.DR.COŞKUN CAN AKTAN

KAMU MALİYESİ VE KAMU TERCİHİ

PUBLIC FINANCE AND PUBLIC CHOICE

• MUHTELİF TERCÜMELER •

Editör:

Prof.Dr. Coşkun Can Aktan



**SOBİAD :: SOSYAL BİLİMLER ARAŞTIRMALARI DERNEĞİ
HUKUK VE İKTİSAT ARAŞTIRMALARI MERKEZİ**

SOBİAD-HİAM Hukuk ve İktisat Araştırma Programı kapsamına dahil tüm disiplinlerde araştırmalar yapılmasını; konferans, panel, forum ve benzeri etkinlikler düzenlenmesini desteklemek amacıyla Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği (SOBİAD) bünyesinde oluşturulmuş bir merkezdir.

:: Kurumsal İktisat :: Evrimsel İktisat :: Sosyal Sermaye İktisadı :: Regülasyon İktisadı :: Mülkiyet Hakları İktisadı :: İşlem Maliyetleri İktisadı ::
:: Kamu Tercih İktisadı :: Anayasal Politik İktisat ::



**SOSRES:: THE SOCIAL SCIENCES RESEARCH SOCIETY
The CENTER FOR STUDY OF LAW AND ECONOMICS (CSLE)**

The Center for Study of Law and Economics (CSLE) is an initiative of the Social Sciences Research Society (SOSRES), a non-governmental research organization based in Turkey. The objective of the CSLE is to promote high-quality research in the fields at the interface of law and economics.

Institutional Economics :: Evolutionary Economics :: Social Capital Economics ::
Regulatory Economics :: Economics of Property Rights :: Economics of Transaction
Costs :: :: Public Choice Economics :: Constitutional Political Economy ::



info@sobiad.org www.sobiad.org

Copyright © 2019, Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği

Bu kitabın her türlü yayın hakkı Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği (SOBİAD)'ne aittir. SOBİAD'ın izni olmadan tanıtım amaçlı toplam bir sayfayı geçmeyecek alıntılar hariç olmak üzere, hiçbir şekilde kitabın tümü veya bir kısmı herhangi bir ortamda yayımlanamaz ve çoğaltılamaz.

eISBN 978-605-68464-3-4

ÖNSÖZ

Bu kitap içerisinde kamu maliyesi ve kamu tercihi alanından bazı kaynakların Türkçe tercümeleri yer almaktadır.

Bu kitap içerisinde yeralan tercümelerin tamamı daha önce Prof.Dr. Coşkun Can Aktan tarafından yayınlanan muhtelif kitaplar içerisinde yer almış ve yayınlanmıştır. Tercümeleri yapan değerli meslektaşlarımıza emekleri için bir kez daha teşekkürlerimizi sunuyoruz.

Bu kitabın ülkemizde hala gelişme aşamasında olan kamu tercihi adı verilen disiplinin tanınmasına ve bu alanda araştırmalar yapılmasına katkılar sağlarnasını temenni ediyoruz.

Prof. Dr. Coşkun Can Aktan

İÇİNDEKİLER

Kamu Maliyesi ve Kamu Tercih	
James M. Poterba	6
Özel Tercihlerden Kamu Felsefesine:	
Kamu Tercihinin Gelişimi	
James M. Buchanan.....	15
Kamu Tercih Perspektifi	
James M. Buchanan	35
Maliye Politikası ve Mali Tercih: Denk Olmayan	
Bütçelerin Etkileri	
James M. Buchanan	47
Kamu Tercih Teorisi	
Douglas Kinnear	66
Kamu Tercih Teorisinde Vergi Politikası	
Randall Holcombe	71

KAMU MALİYESİ VE KAMU TERCİHİ¹

James M. Poterba

Çeviren: Hakkı Odabaş

Uygulamadaki bir çok vergi politikası araştırması farklı vergi yasalarının etkinlik maliyetlerini, verginin mükellef üzerindeki etkilerini, veya bir vergi politikasından diğerine geçiş esnasında kazananlar ve kaybedenlerin dağılımını ele almaktadır. Genellikle, değişik vergi politikalarının niçin ve nasıl benimsendiği üzerinde değişik tartışmalar vardır. Birçok araştırmacı vergi sisteminin temel belirleyicisinin politik faktörler olduğunu kabul etmektedir, hatta bazı araştırmacılar siyasetin vergilemede her şeyi kapsadığını öne sürmektedir, fakat bu yaklaşım göreceli olarak daha az ele alınmıştır. Brennan'a göre (1984) bu yaklaşımın daha az ele alınmasının nedeni Smith, Ricardo ve Marshall'ın vergi politikası araştırmalarının temel kaynak olarak kabul edilmesi ve Wicksell ve Lindahl'ın çalışmalarının gözden çıkarılmasıdır.

Kamu maliyesi içerisinde politik süreç ile ilgili sınırlı çalışmalara rağmen, uygulamalı iktisat biliminin alt bölümleri politik iktisat ile daha fazla ilgilidirler. Düzenleyici iktisat buna temel örnektir. Hemen hemen 30 yıl önce, Stigler (1971) düzenleyici politikaları oluşturan politik faktörler modeli ve oluşturulan düzenlemelerin etkinlik maliyetlerini analiz için düzenleyici iktisat politikalarının önemini vurguladı. Joskow ve Noll (1981) Stigler'den önce, düzenleyici iktisat üze-

¹ James M. Poterba, "Public Finance and Public Choice", National Tax Journal, 51 No. 2 (June, 1998): 391-96. (Daha önce şu dergide yayınlanmıştır. Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi Sayı:3 Yıl:1 Temmuz- Ağustos- Eylül 2001)

rine yapılmış bir çok araştırmada normatif analizlerin bir pozitif model olarak varsayıldığını vurgulamışlardır. Bu yaklaşım, verimli politikaların politikacılar tarafından benimseneceğini varsaymaktadır.

Anahtar faktörlerin bir diğeri de, Stigler'in bir katkısı olarak, önemli miktarda ortaya konulan ampirik deliller doğrultusunda, gözlemlenen düzenleyici politikaların iktisadi verimliliği arttırmadığıdır. Stigler ve diğer "Chicago Okulu" mensupları, özel çıkar grupları tarafından teklif edilen ve temelinde rant kollama olan politikaların çıkar grupları tarafından tercih edildiği modeller geliştirdiler. Onların iddialarına göre çok iyi organize olmuş ve finansman açısından daha güçlü olan bu gruplar politikacıları verimli politikalardan vazgeçirebilirler ve kendilerine rant sağlayacak doğrultuda bu politikaları yönlendirebilirler. Bu yaklaşım düzenleme politikasının yapısının tanımlanmasında faydalı bulunmaktadır. Pertsman (1989) son yarım yüzyılda endüstriyel düzenlemelerin yükseliş ve düşüşlerinin açıklanmasında bu "iktisat teorisi düzenlemelerinin" başarıları ve başarısızlıklarını araştırmıştır. Stigler'in çalışmasına göre, hükümet düzenlemelerinde ekonomik etkinsizliği konu alan çalışmalar azalmıştır, buna karşın düzenlemenin değişik çıkar grupları üzerindeki kazanç ve kayıpları üzerinde durulmaya başlanmıştır.

Düzenleyici iktisat sadece politik oluşumun önemini kabul edildiği bir alan değildir. Uluslararası iktisat içerisinde hızla genişleyen literatürde gümrük vergisi politikalarının temelleri incelenmektedir. Grossman ve Helpman (1994) politik örgütlenme ve farklı mallar üzerindeki gümrük vergisi arasında bir ilişki kurdular ve gümrük vergisinin daha geniş ekonomiler üzerine konulabileceğini savundular. Bu model vergi politikası yönteminde uygulanabilir bir modeldir. ABD Temsilciler Meclisi'nde ve Senato'da vergileri kaleme alan komite üyeleri geleneksel olarak seçim kampanyası yıllarında Kongrenin ödeneklerini yükseltenler arasındadırlar. Bir çok vergi harcamalarına sebep olan dar kapsamlı vergi yasaları bazı mallar üzerindeki

gümrük vergilerine benzerler, bunlar küçük iktisadi kuruluşlar üzerinde geniş etkilere sahiptirler.

Kamu maliyesindeki bugünkü durum, bir çok yönleriyle 1970'lerden önceki düzenleyici iktisada benzemektedir. Hesaplanabilir genel denge çalışmaları marjinal vergi yüklerinin vergiler arasında farklılık gösterdiğini bulmaktadır, vergi politikaları üzerindeki uygulamalı bir çok araştırma tek başına etkinlik düşüncesinin politikaların oluşturulmasında önemli bir faktör olduğu varsayımını iddia etmektedirler. Temel vergi reformları ve ayrıntılı vergi yasalarının değişiklikleri üzerindeki tartışmalar etkinlik üzerine odaklanmıştır, fakat burada politik faktörler ihmal edilmektedir.

Şu andaki manzara olması gerektiği gibidir. Bu tespit doğrultusunda, iktisadi analizlerin görevi, etkinliği yüksek olan politikaları tanımlamak olmalıdır. Vergi yapmada pozitif modellerin önemli olduğunu vurgulayan iki faktör vardır. Eğer politik faktörler, yani Beyaz Saray üzerinde etkisi olanlar, yasama üzerinde önemli etkilere sahipse, ekonomik bakış açısı politika içerisinde değişir. Faktörlerden ikincisi, modern piyasa ekonomilerinde kaynak dağılımını yönlendiren politik sistemdir. Politik süreç ve vergileme arasındaki bağ, direkt olarak iktisadi sorunların merkezindedir.

Bu sempozyumdaki iki çalışma kamu maliyesi içerisinde ihmal edilmiş politik iktisat konuları ile ilgilidir. Bu iki çalışma farklı fakat önemli konulara vurgular yapmaktadır. Her iki çalışmada birbirlerini tamamlayan çalışmalardır ve aşağıda bu çalışmaların ortaya koyduğu yaklaşımlar üzerinde durulacaktır.

Eşit marjinal kayıp veya eşit marjinal politik maliyet? Winer ve Hettich (1998) temsili demokrasilerde, vergi sistemi üzerindeki politik düşünce yapısının etkilerini incelemişlerdir. Bu araştırmacılar kendi çıkarlarını düşünen politikacılar ile iyilik sever sosyal plancıları ele alarak neo-klasik optimal vergi modelini değiştirmişlerdir. Politikacılar Ramsey'in vergi analizlerindeki marjinal etkinlik maliyeti yerine, değişik politik araçlardan kaynaklanan her bir gelirin marjinal politik

maliyetini dikkate alacaklardır. Bu model seçilmiş politik bürokratlar tarafından yapılmış rasyonel politik hesaplamaların bir sonucu olan etkin vergi sisteminden sapmaları da kapsamaktadır. Model, politik olarak etkin olmayan vergi politikaları içerisinde “politik piyasa başarısızlığını” vurgulamak için vergi etkinliği ile ilgili geleneksel kamu maliyesi söylemlerini de içine alır.

Öncelikle vergi politikasının belirlenmesinde politikanın rolünü tanımlamamız gerekir. Maalesef, çalışmalara bakıldığında, sonuçlar ampirik olmayan tahminlerle genellenmektedir. Pozitif politik iktisat içerisinde kabul edilmiş modellerin rafine edilmesinde ortaya çıkan tarihi engellerden biri de bu modeller içerisinde iyi tanımlanmış ve ampirik olarak reddedilebilir tahminlerin eksikliğidir. Belirli vergi yasalarının bir politik pazarlık sonucu ortaya çıkıp çıkmadığını belirlemek gerçekten güçtür. Bunu için değişik özel çıkar gruplarının güçlerinin belirlenmesi için bir ölçü birimine ihtiyaç vardır. Aynı zamanda bu politikalar sonucu çıkar gruplarının elde ettikleri kazanç ve kayıpların ölçülmesi de gereklidir. Bu her iki ölçme işi gerçekten zordur. Bunun için bu politik tercih modellerinin test edildiği çok az ampirik çalışma mevcuttur. Hettich ve Winer (1996) bu konularla ilgili varolan çalışmaların kapsamlı bir özetini yapmışlardır. Vergi yasasını yüksek etkinlik maliyetine sahip vergi yasaları ile karşılaştırarak, bu yasanın politik bir pazarlık veya zayıf da olsa etkinlik için çıkarılmış bir yasa olup olmadığını belirleyemeyiz.

Bu sınırlandırmayı bir tarafa bırakırsak, Winer ve Hettich (1998) tarafından ortaya konan “politik ekonomik denge” yaklaşımı vergi reformu tartışmalarında önemli bir yere sahiptir. Eğer mevcut vergi yasası farklı politik çıkar gruplarına kaynak dağıtımında belirleyici olan politik dengenin bir parçası ise, yeniden kaynak dağılımı ile ilgili diğer programlardaki değişiklikleri ele almaksızın vergi reformunu tartışmak mümkün değildir. Örneğin mevcut gelir vergisinin bir tüketim vergisi ile değiştirilmesi gibi. Bu vergi varlığına dayalı gelirleri ile tüketim yapan gelecekteki mükelleflerin vergi yüklerini artıracaktır.

Yaşlılar şuanda politik olarak güçlüdürler, böylece temel vergi reformlarını çıkarmak için gerekli olan politik pazarlıklar yaşlılara daha fazla sosyal güvenlik haklarının sağlanmasını içerebilir.

Oyunun kuralları bir sorun haline gelebilir. Holcombe (1998) yaptığı bir çalışmada vergiler ile politik sistem arasında bir bağ kurmaya çalışmıştır. Bu çalışma lobicilik gibi politik aktivitelerin vergi yapısını etkilediği üzerinde durmaktadır. Farklı vergi sistemleri lobi faaliyetleri için farklı çıkar grupları ortaya çıkarır. Neo-klasik optimal vergi teorisinin dayanak noktası, iyiliksever sosyal planlamacıların yükselen kamu gelirinin maliyetini düşürmek için değişik vergiler seçmeye çalışmalarıdır, ancak planlamacılar eşit oranlı vergi sistemi için bir çaba göstermezler. (Eğer standart bir model çok oranlı vergi sistemleri ile düşünülen daha büyük potansiyel maliyetleri kabul etmek için genişletilir ise, gerçekten de basit bir düz oranlı vergi tercih edilebilir.) Holcombe, Buchanan (1993) gibi farklı faaliyetleri ele alan bir vergi sisteminin değişik çıkar grupları ile lobi faaliyetleri başlattığını ispatlamaya çalışır. Çünkü lobi faaliyeti her tür gelirin vergilendirileceği varsayımı ile hareket eder, ve bütün bireyleri basit ve evrensel yasalar ile kapsayacağını da varsayar. Bu düşünceler doğrultusunda, tek oranlı gelir vergisi veya satış vergileri bütün mallar üzerinde aynı oranda uygulanır, ve bu lobicilik faaliyetlerini azaltacaktır.

Lobicilik hakkında bir şeyler okuyan veya şahit olan herhangi bir kimse bu noktaya olumlu olarak bakacaktır. Deaton'un (1987) çalışmasında bunlar vardır. Etkinlik baz alınarak vergilerin farklılaştırılması için ampirik temel sınırlanabilir. Aynı zamanda vergi politikasını etkileyen politik faktörlerin incelenmesi farklı kaynaklardan elde edilen gelirlerin marjinal politik maliyetine konan vergileri eşitlediği anlamına gelmez, lobicilik faaliyetlerini azaltan eşit veya düz oranlı vergilerin incelenmesi bu vergi sisteminin çok etkin bir sistem olduğu anlamına gelmez. Bu iddianın desteklenmesi için farklı vergi rejimleri altında lobicilik faaliyetlerinin maliyetleri hakkında delille-

re ihtiyaç vardır. Bu maliyetler potansiyel etkin kazançlar ile karşılaştırılmalıdır.

Düz oranlı veya eşit oranlı vergileri içine alan bir mali anayasanın ampirik durumu hala ispatlanmamış olmasına rağmen, bu tartışmalardan önemli fikirler ortaya çıkmıştır. Şurası bir gerçek ki, vergi sistemi vergi mükellefi davranışlarını etkilemektedir. Politik davranış üzerindeki etkiler tercih edilen vergi sistemi içinde tüketim veya iş gücü arzı gibi ekonomik davranış üzerindeki etkileri ele almak için önemli olabilir. Bu, düz oranlı vergi ve ilgili öneriler üzerindeki politik görüşmeler içinde ihmal edilmiş bir anlayıştır.

Holcombe'nin (1998) vergi tasarımı üzerindeki ve düz oranlı yapı konusundaki görüşleri etkinlik üzerine odaklanmıştır. Artan oranlı vergileme sistemini savunanlar ise etkinlik faktörlerinden daha çok dağıtım sorularıyla ilgilenmişlerdir. yeniden dağıtım yaklaşımları seçmenlerin arzularının belirlenmesinde önemlidir, ve tek oranlı vergileme ile ilişkili dağıtım içindeki zarar lobcilik faaliyetlerinin azaltılması sebebiyle bir gelir oluşturduğu yaklaşımı bir çok araştırmacı tarafından tespit edilmiştir. Kamu tercihi teorisinin önemli bir yaklaşımı da, vergi sistemi içerisinde gerçekleşen yeniden dağıtım derecesinin politik sürecin bir sonucu olduğudur. Bu durum etkin dağıtım politikaları tartışmalarının mevcut vergi politikaları için sınırlı bir yol temin ediyor olması anlamına gelmektedir.

Ekonomik analizlerin görevi nedir? Kuşku yok ki, politik faktörler ve değişik çıkar gruplarının politik güçleri vergi politikasının belirlenmesinde anahtar rol oynarlar. Eğer vergi politikası, farklı vergilerin marjinal politik maliyetlerini eşitliyor ise, iktisadi analizlerin, verginin kaleme alınması aşamasında büyük bir etkiye sahip olup olmadığı sorulabilir. Neo-klasik vergi politikası analizlerine bakıldığında bu sorunun cevabı iki sebepten dolayı evettir.

Birincisi, çok iyi ustalıkla hazırlanmış iktisadi analizler mevcut politikaların net yüklerini ölçebilir ve politikacıları olası vergi politikalarının istenmeyen sonuçları konusunda uyarabilir. İktisadi analizler,

farklı araçlar ile kamu gelirlerinin farklı marjinal etkinlik maliyetlerini gösterebilir. Eğer politikacılar özel çıkar gruplarından politik bir fayda elde edemezler ise, veya eğer ters bir şekilde etkilenmiş grupların refahlarını artırırlarsa, bu durum vergi sistemi içerisinde değişikliklere sebep olabilir.

Bu analizlerin önemi satış vergisi ile ilgili son deneyimler ile gösterilmektedir. Bu vergi 1986 yılında çıkarıldığı zaman politikacıların çoğu, kamu gelirlerini artıran bir araç olarak, bu durumun gelir ve emlak vergisini de etkileyeceğinin farkında değildi. Shoven ve Wise (1996) bu verginin ekonomik etkilerini ortaya koydular. Onların çalışması popüler basında olduğu kadar politikacılar arasında da hissedilir bir dikkat çekti. Sonuç olarak bu verginin yürürlükten kaldırılması üzerine güçlü bir fikir birliği sağlandı ve 1997 yılında bu vergi yasası yürürlükten kaldırıldı.

İkincisi, etkinliği temel alan vergi politikası analizleri, önemli maliyetlere sebep olan mevcut ve muhtemel vergi yasalarının yönünün tanımlanması ile politik sürece önemli bir girdi sağlayabilir. Politik girişimciler tarafından hazırlanmış verimlilik temelli bir vergi reformu politik sonuçları etkileyebilir. Noll'e (1989) göre düzenleme reformlarının tarihine bakıldığında, iktisadi bir araştırmanın politik etkisinin politik aktörlerin var olmasına bağlı olduğu görülecektir. Çünkü bu aktörler bu araştırmaları toplumun geneline anlatabilirler. Bir politikacı olarak Senatör Edward Kennedy bu rolü üstlenmiştir. Ronald Reagan da daha düşük marjinal gelir vergisi oranlarını uygulamaya koyan politikaları destekleyerek benzer bir rol üstlenmiştir.

1986 vergi reform yasası vergi yasalarının etkinliği üzerinde çalışmalar yapanları teşvik etmiş ve cesaretlendirmiştir. King ve Fullerton'un (1983) yaptıkların araştırmanın bulguları marjinal efektif vergi oranlarındaki kaynaklar arası farklılıkların etkinlik maliyetinin büyüklüğünün daha önceki tahminlerden daha fazla olduğunu göstermiştir. Bu bulgular, önceki düşük vergi oranlarından faydalanan

çıkarcı gruplarının muhalefetine rağmen, 1986 vergi reformunun oluşumunda önemli bir rol oynamıştır.

Reformun yönünün ve zamanının açıklanması, 1986 vergi reformuna baş vurulması veya vergi yasalarındaki diğer temel değişiklikler vergi politikasının pozitif politik iktisat modelleri üzerinde bir çok farklı düşünceleri de ortaya çıkarır. Bütün bunlar ne zaman ve niçin bir vergi reformunun ortaya çıktığının açıklamalarını içerir. Pozitif politik iktisat modelleri farklı çıkar gruplarının nispi politik etkilerini ele alır. Bu modellerin ortaya koyduğu vergi reformları, çıkar gruplarının güç dengeleri içerisindeki, ekonomik yapıdaki ve maliyetler veya farklı vergilerin dağıtımsal sonuçları veya vergi politikasını belirleyen politik aktörlerin etkilediği kurumsal yapıdaki değişikliklerden kaynaklanmaktadır. Ampirik öngörüler mevcut pozitif vergileme modellerinin ötesindedir, fakat bunları geliştirmek gereklidir. Her ABD kongresinde bir vergi reform taslağı ele alınmış ve birçok durumlarda aynı taslak farklı kongreler tarafından gündeme getirilmiştir. Bunundan dolayı vergi koyucular vergi politikasını belirleyen pozitif politik modelleri test etmek için bir fırsat sağlamalıdır.

KAYNAKLAR

Brennan, Geoffrey. "Elements of a Fiscal Politics: Public Choice and Public Finance." Australian Economic Review No. 67 (3d Quarter, 1984): 62-72,

Buchanan, James A. "The Political Efficiency of General Taxation." National Tax Journal 46 No. 4 (December, 1993): 401-10.

Deaton, Angus. "Econometric Issues for Tax Design in Developing Countries." In Theory of taxation for Developing Countries, edited by David Newbery and Nicholas Stern, 92-113. Oxford: Oxford University Press, 1987.

Grossman, Gene, and Elhanan Helpman. "Protection for Sale." American Economic Review 84 No. 4 (September, 1994): 833-50.

Hettich, Walter, and Stanley L. Winer. "The Political Economy of Taxation." In *Perspectives on Public Choice. A Handbook*, edited by Dennis Mueller, 481-505. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Holcombe, Randall G. "Tax Policy from a Public Choice Perspective," *National Tax Journal* 51 No. 2 (June, 1998): 359-71.

Joskow, Paul L., and Roger G. Noll. "Regulation in Theory and Practice: An Overview." In *Studies in Regulation*, edited by Gary Fromm, 1-65, Cambridge, MA: MIT Press, 1981.

King, Mervyn A., and Don Fullerton. *The Taxation of Income from Capital*. Chicago: University of Chicago Press, 1983.

Noll, Roger G. "Comment." *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics* (1989): 48-58.

Peltzman, Sam. "The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation." *Brookings Papers on Economic Activity Microeconomics* (1989): 1-41.

Shoven, John B., and David A. Wise. "The Taxation of Pensions: A Shelter Can Become a Trap." NEER Working Paper No. 5815. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1996.

Stigler, George. "The Theory of Economic Regulation." *Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (1971): 3-21.

Winer, Stanley L., and Walter Hettich. "What Is Missed If We Leave Out Collective Choice in the Analysis of Taxation?" *National Tax Journal* 51 No. 2 (June, 1998): 373-89.

ÖZEL TERCİHLERDEN KAMU FELSEFESİNE: KAMU TERCİHİNİN GELİŞİMİ²

James M. Buchanan

Çeviren: Timur Turgay

1. GİRİŞ

Londra'ya gelmem ve ekonomik teorinin bir uzantısı ve gerçekte bir uygulaması olan Politik Ekonomi veya Birleşik Devletlerde isimlendirildiği şekli ile Kamu Tercihi ile ilgili semineri açmam için beni davet edip, bana bu fırsatı sağladığınız için teşekkür ediyorum. Burada pek çoğumuzun aşına olduğu Kamu Tercihi konusu, her ne kadar bu disiplin içerisinde yer alan ve yeni ufuklar açan Duncan Black gibi ülkesinde bir otoriter olmasına rağmen İngiltere'de Avrupa'nın pek çok yerinden daha yavaş dikkatleri çekmektedir.

Kamu Tercihi konusunun İngiltere'deki durumuna geri döneceğim ama ilk önce Kamu Tercihi ile ilgili bir alt disiplinin sadece Birleşik Devletlerde değil, aynı zamanda Almanya, İsviçre, Japonya ve çok yakın zamanda Fransa'da Henri Lepage'nin *Realites* (Kasım 1977)'de tanımlamayı över bir denemesinde ve yine konuyla ilgili genişletilmiş bir versiyonu ise *Demain le Capitalisme* (1978) kitabında bir bölüm olarak görüldüğünü söylememe izin verin.

² Makalenin orijinal başlığı şu şekildedir: "From Private Preferences to Public Philosophy: the Development of Public Choice", *Constitutional Economics*, The Institute of Economic Affairs 1991. (Daha önce şu dergide yayınlanmıştır: *Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Dergisi* Sayı:1 Yıl:1 Ocak-Şubat-Mart 2001.)

İNGİLTERE'DE KAMU TERCİHİ İLE İLGİLİ İHMALİN TARİHÇESİ

İngiltere'de kamu tercihi konusunun ihmali izafi olarak iki asır geriye uzatılabilir. Klasik ekonomistlere göre, devlet verimsizdir. Bu genel varsayımın sonucu olarak devlet tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin analizine daha az dikkat edilmiştir. İngiltere'nin aynı zamanda Bentham faydacılığının merkezi olması, İngiltere'de ideal objeler için hükümet politikalarının kurumsal yapısının ihmal edilmesini sağlamıştır. Yine aynı şekilde İngiltere'nin 19. yüzyıl sonlarında idealist politik filozofların evi ko-numunda olması, politikaların herhangi bir şekilde sınanmasına karşı bir engel teşkil etmiştir. Son olarak da diyebiliriz ki, İngiltere'de özel ekonomi teorisinde hakim olan Alfred Marshall'ın etkisi Kamu Ekonomisi Teorisinden entelektüel kaynakların uzaklaşmasına neden olmuştur. İkinci Dünya Savaşının başlangıcına kadar kamu maliyesi, İngiliz ve Amerikan analizlerinde bir yarım yüzyıl gündem dışı kalmış, yüzyılın dönümünde yeni ufuklar olarak kıtalar arası meslektaşlar (örneğin: Olağanüstü İsveçli ekonomistlerden Knut Wicksell) ihmal edilmiştir.

İngiltere'de emin olarak çoğu kişiden daha uzun romantik fikirler beklersiniz ki hükümet sadece mal yapımını belirsiz olarak tanımlanmış Bentham'cı duyulara göre araştırır ve dahası hipoteze göre hükümet gerçekte ne planlamışsa çoğunu başa-rabilir.

Sizin ekonominiz ve not edilebilir olarak Lord Keynes, onunla aynı zamanı paylaşan Amerikan meslektaşları, onların istek ve çağrısının arkasında olan kar gayesi gütmeyen despota öğüt verici politika teklifleri vermeye devam ettiler¹. Bu, Wicksell'in 1896'daki açık ama basit uyarısına rağmen ekonomik politika kanun yapmayı elinde bulunduran politikacılar tarafından yapıldı ve ekonomistler bu ana gerçeği göz ardı edemedi. Fakat İngiliz ve Amerikalı ekonomistler bu yüzyılın çoğunda bize şimdi çok basit görünen

kör gibi gözü kör şekilde devam ettiler. O kar amacı gütmeyen despotlar mevcut değil ve o hükümet politikaları oldukça kompleks ve karışık olan kurumsal yapı, sıradan olan kadın ve erkeklerden oluşturulmuş bizden çok az farklı olan insanlardan meydana gelmişti. Siyaset bilimciler, ekonomistlerden daha saf ve bugün bile fazla bir şey öğrenmiş değillerdir.

1. POLİTİK İKTİSAT TEORİSİ

Niçin alt disiplin dalmızı politik iktisat teorisi olarak isimlendiriyoruz? Orada ne var acaba özellikle ekonomi hakkında ? Burada sanıyorum bizi doğru iz üzerine koyan Duncan Black'a bakabiliriz. Black çalışmasında bir bireyi çok basit olarak onu belirttiğimiz gibi bir tercihler seti, bir fayda fonksiyonu olarak yorumladı. Bu apaçık bireyin tanımı olarak kabul edildiğinde, gerçekte siz bir tuzağa düşürülmüş oldunuz. Eğer bireylerin benzer tercihlere sahip olduğunu tartışmaktaysanız, neden o pozisyon içerisinde zorlandığını açıklamak zorundasınız. Neden onların öyle yapa-cağı konusunda eğer siz iyi bir sebep düşünemiyorsanız, kişiler arasında tercihlerin değişebileceği konusunda bilgi sahibi olmak zorundasınız.

Bu masum başlangıçta, politik iktisat teorisi bir ders meselesi gibi ortaya çıkıyor. Geleneksel ekonomi teorilerinde olduğu gibi bu teoride ekonomik anlamda kişiler, toplumlar, komiteler veya devlet değil, bu binanın bloklarıdır. Binaanın blokları yaşa-yan, tercihte bulunan ve ekonomik davranan kişilerdir. Eğer bu kişilerin farklı tercihlere sahip olmasına izin verilirse ve eğer hayatın bazı yönlerini tanırsak, hayat; içinde olduğundan tamamen kişisel olmayan çok sosyal ve toplumsaldır. Kamu tercihleri için merkezi problem, tam açtığınızda sıçrar. Bir toplumun bütün üyelerince farklı olan bireylerin tercihleri nasıl bir uzlaşma ile sonuçlandırılmalıdır? Pozitif soru: Gözlemlediğimiz politik kurumlar altındaki farklılıklar nasıl uzlaştırıldı? Bu soru normatif olanı ile eşleştirildi. İstenen sonucu almak için kişiler arasındaki farklılıklar nasıl olmalı?

Daha bu başlangıç seviyesinde bile, devletçiliğin amacını sınamalıyız. Ben sık sık politikada ekonomik yaklaşımda doğru yargı yaklaşımı diye adlandırdığım yaklaşımla zıtlaştım Kişiler yargılarında neyin doğru olup olmadığı konusunda farklı olabilirler ve mümkündür ki, nadiren neyin doğru olduğu sonucuna varmak için pek çok kişinin fikrini almak için kurumları tanıtmak isteyebiliriz. Burada jüri akla gelen en iyi örnektir. Hükümlü ya suçludur yada değil ve jüriyi hangi yargıların doğru olduğunu belirtmek için kullanırız. Fakat soru, sıradan politik meseleler için alternatifler ile ilgili doğru veya yanlışlar değildir. Sonuçlar içinde tercihlerle ilgili bireysel farklılıklara karar vermek, problemin yalnız bir tanesi olup onu doğru veya yanlış olarak nitelemek yanıltıcı olabilir.

Standart ekonomik teori ile paralel cevap verebiliriz. Bir sonuç alternatifler karşısında özel tercihlere sahip olan pek çok birey arasında karşılıklı düzeltme, uzlaşma ve değişim sürecinden doğar. Dahası, bu kişisel tercihlerin memnuniyeti toplu bir eylemde ilk alanda ortaya çıkar. Bir kongrenin üyeleri her nasılsa kilise yeşil yerine maviye boyanacak diye karar verirse, burada herhangi bir rengin doğru olduğunu konuşmak uygun değildir. Yine aynı şekilde okul yönetim kurulu üyeleri bay Brown yerine bay Jones'in işe alınmasına karar verebilir. Fakat yine burada hemen hemen hiç diyemeyeceğimiz şey başarılı görülen adayın doğruyu verebileceğidir.

OYLAMA PARADOKSU

Merkezi problemle karşı karşıya gelmiş biri olarak Duncan Black'ın yeni ufuklar açan gayretlerine dönmeme izin verin. Eminim ki Black için doğal başlangıç noktası pek çok türden toplumsal faaliyetlerin yönetildiği sıradan komitelerdi. Burada Black muhtemelen Oxford Christ kilisesi yönetim komitesinde Lewis Carroll'un kendi aksiyonundan etkilendiği kadar, üniversite-kolej kararını vermede makine kullanımında kendi katılımından etkilendi. Ve biz biliyoruz ki İngiltere'de bu yüzyılın ortasına yakın bir za-

man dilimindeki kuram tarihi içinde iki önemli sima olan Fransız soylusu Condorcet ve ekseriyetle Lewis Carroll ile oylama teorisinde ilk fikirlere sahip çıktı. Komiteler bütün üyeler arasında bir anlaşmaya varmak mümkün olmadığından karara nasıl varırlar? Basit gözlem resmi terminolojide salt çoğunluk oylama analizinin uygunluğunu önerir. Birebir salt çoğunluk testleri serisinde hiçbir hareket veya teklif, değişmez bir takım olasılıkların arasında diğerlerini eleyecek öneri veya önergeyi tam olarak vermeyebilir. Eğer durum böyle ise basit salt çoğunluk oylaması devamlı bir dönüşüm veya alternatif alt gruplar arasında rotasyon üretecek, toplu üretim oylamanın nerede durduğuna bağlı olacak ve bu da sıralamanın kuralları ile birlikte gündemin işletilmesine bağlı olacaktır. Komite üyesi, oylamada salt çoğunluk kuralı takdim edildiği zaman kendi tercihinin kazanması için oylama başka bir güne ertelenmeden hemen öncesi, stratejik bir oyun oynar ve kendi tercihinin kazanmasını sağlar .Oylama paradoksu daima kamu tercihi içermesinin başlıca uğraşlarından biri konumundadır.

ARROW'UN SOSYAL (TOPLUMSAL) TERCİH PARADOKSU

Kenneth Arrow, Black'ın erken gayretlerinden kısa bir süre sonra her ne kadar aynı sonuca ulaşmasına rağmen Black'tan biraz farklı ve daha genel problemi karşılaştırmıştır. Arrow bir topluma faydası olan planlama emrine rehber bazı ekonomistlerin sosyal refah fonksiyonu olarak isimlendirdiği dizayn edilmiş olanı yapmaya çalışmıştır. Arrow bireysel üyelerin müstakil tercihleri hakkında bilgi yolu ile bazı şeyler yapmayı araştırıyor ve alışılmış piyasa tercihlerini yapmak için bireylerin standart mülkiyetleri ihtiyacı olduğu önceliklerini ortaya koymaya istekli görünüyordu. Arrow'u şaşırtan ise; hiçbir sosyal refah fonksiyonunun inşa edilemeyeceğini bulması oldu. Oylama paradoksu ise, daha genel ve daha ciddi sosyal veya toplumsal tercih paradoksu haline geldi.

Sanıyorum Duncan Black salt çoğunluk oylamasının daha tutarlı sonuç ürettiğini ve Kenneth Arrow sosyal refah fonksiyonunun in-

şa edilebileceğini ortaya koyabilseydiler daha mutlu olabilirdi. Black'a göre tercihler oy çokluğu seçiminin tutarlılığı ile karşılaşmak zorundadır. Bu durum "tek zirve" fikri ile ortaya çıkmaktadır. Bunun anlamı, eğer bütün bireylerin tercihleri alternatifler karşısında boyut boyunca sıraya dizilebilirse oy çokluğu hareketinin mevcut olabileceğidir. Bu nedenle her bir seçmen için sadece tek bir zirve vardır. Bu, alternatif medyan seçmen tarafından en fazla tercih edilen teklif setlerinden biri olacaktır. Bu yerleş-tirmede oy çokluğu oylaması kesin bir sonuç üretir ve böyle yapmak her bir uçta yer alan seçmenlerden çok, ortada yer alan seçmeni daha fazla tatmin eder. Örneğin; eğer seçmenler okul bütçesinde kabaca büyüklük olarak karşılaştırılabilir gruba ayrılabilirse - yüksek harcamacılar, orta harcamacılar ve az harcamalardan yana olanlar - orta seviyede harcamaya taraftar olanlar sıradan oy çokluğu oylamasında kontrolü ellerinde tutacaklardır. Toplumcu ve sosyal seçim teorisyenleri Arrow'un imkansızlık teorisi ile şok olmuşlar ve bireylerin tercihlerinde tutarlı bir sosyal sıralama meydana getirebilmek için sınırlamaların gerekli olup olmayacağı sınamaya devam etmişlerdir.

1. ANAYASALAR TEORİSİ

Bu nokta benim hikayemin özeti olup bu nedenle ben onu meslektaşım Gordon Tullock ile beraber kendi katkılarımı ve kamu tercihi içindeki ilgi alanlarımla ilgili kendi baş noktalarıma dahil etmeliyim. Duncan Black'ın yaptığı gibi ben kamu tercihleri konusuna II.Dünya Savaşı öncesi kamu maliyesi teorisinden entelektüel bir sıkılma ile geldim.En azından İngilizce dilinde İngiltere'de Hugh Dalton ve A.C. Pigou ve ABD'de Henry Simons ve Harold Groves gibi ekonomistlerin çalışmalarını öğrendim. Mali muhasebenin her iki yanında varılan kararların politik aşamalarında vergi ve kamu giderlerinin analizlerde bağımsızca düşünülmesi bana makul gelmedi. Bence kamu maliyesi teorisi politik teoriden tamamen bağımsız olamaz. Politik ürünler belli bir aşama içinde or-

taya çıkar ve bu aşamaya pek çok kişi katılır. Bu durumda niçin bazı gizli grup fikirleri yerine herhangi bir bireyin sosyal refah fonksiyonunun içsel olarak daha tutarlı olması beklenmelidir?

Bu düşünce doğruluğu ile ilgili temel eleştiriye gelirken bir taraftan Wicksell ve diğer taraftan bazı İtalyan teorisyenler tarafından ziyadesiyle etkilendim. 1949'da ilk yayınlanan makalelerimden biri² temelinde daha iyi bir metodoloji için bir savunma idi. Arrow'un imkansızlık teoremine karşı ilk reaksiyonum beni şaşırtmamasıydı. Çünkü politik ürünler belli bir aşama içinde ortaya çıkar ve bu aşamaya pek çok kişi katılır. Bu durumda niçin bazı gizli grup fikirleri yerine herhangi bir bireyin sosyal refah fonksiyonunun içsel olarak daha tutarlı olması beklenmelidir? Gerçekte, Arrow üzerine 1954'deki makalemde yorumladığım gibi³ eğer bireysel tercihler bu tür bir devre oluşturuyor ise o zaman bu tür bir devre veya tutarsızlık, tutarlılığa tercih edilmiştir. Sonraki aşama ise grubun bazı üyelerinden diğerleri üzerine doğru bir yüklenme değeri isteği olacaktır.

POZİTİF KAMU TERCİHİ

Benim mantıksal sıralamamda bir sonraki basamak Gordon Tullock ile oy çokluğu kuralının gerçekte nasıl çalıştığını analiz etmeye başladığımızda oluştu. Dennis Mueller bunu "pozitif kamu tercihi" olarak adlandırdı. Tullock onu oy çokluğu oylaması ve oy ticareti üzerine çalışmasında geliştirerek, orada bir basamak olarak oy çokluğu oylamasının harcamalarla ilgili projelerde genel vergi gelirleri ile finanse edilmesinin bütçeye yansımalarının gerçekte herkesi, toplumsal hareket edenlere göre daha kötü yaptığını göstermiştir⁴. Tullock'un örneği genel vergi gelirlerinin pek çok farklı yol projelerinin harcamalarını finanse etmek ile ilgili olmasına rağmen aynı mantık herhangi bir duruma uyarlanabilir ve o durumda pek çok harcama bölgeleri vardır ki bunlar bütçe maliyetlerini bağımsız olarak etkilerler. Biz bu kaniya etrafıca sınanan oy çokluğu kuralının açık bir ideolojik baskınlığı ile geldik. Sonuçta

bu oy çokluğu kuralının alternatiflerini analiz etmemizi ve politik anayasaların ekonomik teorisini inşa etmeye başlamamızı gerektirmiştir. Biz bireylerin davranışlarında fayda fonksiyonunu sıradan bir ekonomik yaklaşım olarak kullandık ve neden spesifik kuralların toplumsal kararlarda anayasal seviyenin etken olarak düşünülmesi gerektiği açıklamasını bulmaya çalıştık.

Bu açıklamayı bir kenara bırakacak olursak, bizim bireysel ilgiden kamu ilgisine geçmemize imkan verecek bazı ekipmanlara ihtiyacımız olacaktır. Böyle bir ekipman temin etmedikçe politikanın sıfır toplam modelinde kalırız ki orada herhangi bir kazanç kayıplarla eş olmak zorundadır. Biz bu problemin, kart oyunlarında kartlar açılmadan önce oyunun kurallarının nasıl kurulduğunu inceleyerek üstesinden geldik. Belirsizlik final pozisyonu durumunda bireyi kapsamaması konusunda değildir. Belirsizlik rasyonel bir bireyi lider yapacak oyunun bütününde veya oyunun sürecinde, bireyin kendi çıkarlarından dolayı tarafsız gibi görünen kuralları veya düzenlemeleri veya oluşumları tercih etmenin içinde yatmaktadır. Elbette siz Tullock ve benim oybirliğinin hesabı ile ilgili çalışmamızda kullandığımız bu yaklaşım ile John Rawls'ın çok daha genel ifadelerle geliştirdiği (Bir Adalet Teorisi(1971) muazzam bilimsel eseri içindeki çalışma arasındaki benzerliğin farkına varacaksınız. Rawls, 1950'li yıllarda yayınlanan pek çok makalesinde "adilane adalet" ile ilgili odak fikrini tartıştı. Bizim yaklaşımımıza gelince biz kendi başlangıç teşebbüsümüzden bağımsız bir şekilde tercihte bulunulan kurallar ile ilgili kriterlere bakmayı düşündük ve fi-kirlerin kaynağı hakkında kaçamaklı cevap vermedik. Gerçekte, "adilane adalet" fikri içeren temel fikirler, Rawls'ın ilk çalışmalarından önceki süreçlerde diğer bilim adamlarının çalışmaları içinde de bulunabilir.

Bizim kitabımız, özellikle James Madison ve kurucu atalara kaynaklarını borçlu olan Amerikan politik kurumlarının gerçek bir normatif savunması ile alternatif karar kurallarının pozitif anali-

zinin bir karışımıdır. Düşündük ki bizim analizimiz ortodoks politik biliminin yapmadığı Amerikan politik mirasının özelliklerini açıklasın. Açıkça ve düşünsel olarak, oy çokluğu oylamasında anayasal zorlamaları, daha temel anlayışla anayasal zorlamalarının var olmasını savunduk. Oy çokluğu demokrasisinin tatbikatında sınırları haklı çıkardık. Bu yönden, Amerikan politik tarihinin İngiltere'ye üstünlüğünü tartışacağım. İngiltere'de siz ne teoride ne de uygulamada parlamento çalışmaları veya yasa yapıcı çoğunluk üzerine empoze edilmiş zorlamalara sahipsiniz. Amerika için şunlar mukayese edilebilir. Örneğin, sırf partiler arası yasa yapıcı çoğunlukta değişmeler üzerine temel bir endüstrinin millileştirilmesi, milli vasfını kaybetmesi ve yeniden millileştirilmesi ile ilgili bir Amerikan dönemini ifade etmek zordur.

1. KAMUSAL MALLARIN ARZI

Şimdi metodolojik görüş açısından kamu tercihlerine yapılan tasarımları ele almak istiyorum. Balck'ın komiteler hakkındaki çalışması, Arrow'un sosyal refah fonksiyonu üzerine araştırması ve bizim anayasaların ekonomik teorisi çalışması gibi bu çalışmaların türetilmesi, ortanca seçmen modelleri gibi uygulamalarda sarf edilen bütün bu eforları şimdi biz talep çekici olarak isimlendiriyoruz. Bunun ifadesi kişisel tercihlerin, ürünlerin alındığı farz edilen toplumsal sonuçları meydana getirmekle karışmış olabileceğidir. Vergi ödeyen seçmenler tarafından talep edilen kamusal mal ve hizmetlerin arzı konusu yaklaşık olarak kişilerin fayda maksimizasyonu davranışları üzerine çalışmaların hiçbirinde dikkati çekmemiştir. Burada bu noktaya kadar tartıştığım kamu tercihi ile ilgili ilk modellerde kamusal malların arzı ile ilgili hiçbir teori yoktur.

KAMUSAL MAL ARZI İLE İLGİLİ KAYNAKLARIN ANALİZİ

Arz yönlü modellerin köklerine ulaşmak için biz tekelci olarak devletin çalışma modellerini oldukça açık bir şekilde geliştiren, vatandaşın ilgi alanlarını vatandaşlıktan ayrı bir bölüm olarak

analiz eden bazı İtalyan bilim adamlarına geri dönmek zorundayız. Elbette burada fikirlerle ilgili klasik kaynak Machiavelli'dir. Fakat Antonio De Viri De Marco, Aamilcare Puviani ve Mauro Fasiani gibi kamu maliyesi teorisyenlerinin mali uygulamaları, Vilfredo Pareto ve Gaetano Mosca'nın sınıflar hakkındaki kuralları bir bütün olarak herhangi bir katalogda bahsedilmeye değerdir.

Bu yazarlardan ve onlardan bağımsız olarak biz Joseph Schumpeter ve sonra Anthony Downs vasıtasıyla ilksel fikirlerin gelişme yolunu takip edebiliriz. Anthony Downs 1957'de yayınlanan "Demokrasinin Bir Ekonomik Teorisi" adlı kitabında firmaların kar maksimizasyonuna kıyasla siyasal partileri analiz etmiştir. Downs'a göre partiler oylarını maksimize etmek üzerine kurulmuştur ve oy maksimizasyonu modellerinde politik gerçeğin gözlemini bir realite olarak açıklamaya çalışmıştır. Belki burada ortaya çıkan en önemli teorem iki parti mücadelesinde partilerin birbirlerine en yakın yerlerde pozisyonlarını almaları ve ideolojik merkezlerin yakınlığıydı. Rochester Üniversitesinden William Riker 1962 yılında bir kitabında Downs'un oy maksimizasyonu yaklaşımına meydan okudu ve ikna edici bir şekilde partilerin oylarını maksimize etmediklerini fakat kanunen bir koalisyon içinde yeterli oyu sağlamaya çalıştıklarını tartıştı.

Downs'un ana vurgusu bürokratların veya politikacıların davranışları değil politik partilerdir. Bu boşluk arz yönlü analizlerde Gordon Tullock tarafından dolduruldu. Tullock modern siyaset biliminin ortodoks baskıcılığına ve kamu yönetimine meydan okudu. Max Weber ve Woodrow Wilson'un çalışmalarını basit bir soru sorarak ifade etti. Hiyerarşide bulunan bürokratlarının yüz yüze geldiği ödül ve cezalar nelerdir. Ne tür davranışlar onun faydasını maksimize edecek eforu tanımlayabilir? Bürokrasinin analizi bu soru içerisinde ustaca yerleştirilmiş şekilde yükselmiştir. Hiyerarşi içinde sıralanan, icra eden ama politik seçim yapmayan, kamu ilgisine doğru motive edilen yüzüstü bürokratların mitolojisi man-

tıksal olarak yaşamaya elverişli değildir. Bürokratlar bundan daha fazla “ekonomik harem ağası gibi” tasavvur edilemez. Bu yapı içerisinde birey davranışlarına ve bürokratik yapılanmaya bakıp analiz etmek zorunluluk olarak doğmuştur. Bu konuda Tullock'un çalışmasını Downs'un ikinci kitabı izlemiş ve modern bürokrasi teorisi doğmuştur.

MÜLKİYET HAKLARI VE BÜROKRATİK DAVRANIŞ

Rawls'in çalışması ile anayasal teorisinin yakınlığı gibi, UCLA'dan Armen Alchian ve Harold Demsetz ve Virginia'dan Roland McKean gibi teorisyenlerin mülkiyet hakları teorisi diye adlandırdığı çalışmalar ile bürokrasi arasında da bir benzerlik vardır. Bu kişiler birey davranışında ceza ve ödülün etkisinin analizini başlatmışlar ve özellikle kar amacı güden ve gütmeyen kurumlar arasında karşılaştırmalar yapmışlardır. Davranışı tahmin etmek, gerek hükümet bürokrasisinde gerekse özel organize olmuş mülkiyet sahipliğine dayanmayan kurumlarda bireyin karar vermesinde karşılaştığı fırsatları ve sınırlamaları dikkatle sunmak gereklidir.

Bürokrasiye bir kez bu şekilde bakmaya başladığımızda, tabii ki birey bürokratların büronun büyüklüğünü genişletmeye çalışacaklarını tahmin edebiliriz. Yaklaşık bütün modern batı toplumlarında ofisin ek ödenekleri ve ücretler yönetilen ve kontrol edilen bütçenin büyüklüğü ile doğrudan bağlantılıdır. Gerek büyük ve gerekse küçük bunları gerçekleştirmekle görevli modern hükümet bürokrasisi açıkça genişlemek için gerekli motivasyonu kullanacaktır. Bu bürokratik büyüme teorisini William Niskanen formül haline dönüştürmüş ve bütçeyi ayrı bir maksimize etme bölümü ile alt bölüm modeli geliştirmiştir. Niskanen'in modeli sınırlı bir durumda, vergi ödeyenlerin kamu mal ve hizmetlerine olan gerçek taleplerini karşılamak için bütçenin büyüklüğünü gerekli durumda iki katına çıkarmak suretiyle bürokrasinin başarılı olacağıdır. Bu çerçevede, vergi ödeyenler herhangi bir kamu malı olarak daha iyi yönlendirilecek ve onların net faydaları bürokratlar tarafından

sıkılacaktır. Her kamusal mal ve hizmet karışımı ki bu bir sağlık, eğitim, ulaşım veya savunma hizmeti olabilir. Tolere edilen yeterlik seviyesine genişlemeye meyillidir.

Bu bürokrasi teorisinin yanında, politikacıların, seçilmiş kanun yapıcıların davranışlarını analize etme gayretleri de vardır. Burada politikacı ve kanun yapıcı olarak seçilenler politik bir gelir elde etme gayreti içindedirler. Albert Breton ve Randall Bartlett talep yanlı ve arz yanlı teorileri yapışık tek bir analiz olarak yapma gayreti içindedirler.

1. RANT KOLLAMA

Bu noktaya kadar söylem alanlarında sürekliliği olmayan cazibeli araştırmaları ifade etmemekle birlikte kamu tercihi içinde yerleşmiş olarak isimlendirebileceğimiz fikirleri geniş bir şekilde tartıştım. Fakat şimdi özet olarak rant kollamayı araştırma bölgesinde kısaca tanıtmama izin verin. Özet olarak rant kollama, soğanın üzerinde açan bir çiçektir. Bunu isterseniz kar kollama şeklinde adlandırabilirsiniz ki bu seçiçi olarak daha doğru olabilir. Burada rant kollama olarak tabir etmemiz, sıradan piyasa çalışmalarındaki kar kollama faaliyetlerinden ayırt etmek içindir.

Rant kollama konusunda her ne kadar Gordon Tullock orijinal olarak bu terminolojiyi kullanmadıysa da Gordon Tullock'un rant kollama üzerine 1967'deki orijinal çalışmasına bakabiliriz⁵.

Tullock'un çalışması Chicago Üniversitesi hukuk fakültesinden Richard Posner, Minnesota Üniversitesinden Anne Kruger ve diğer terminoloji ortaya koyan makaleler tarafından izlenmiştir. Fakat tahminim, rant kollama ile ilgili esaslı araştırmalar gelecek on yıl boyunca ortaya çıkacaktır.

RANT KOLLAMA NEDİR?

Ana fikir çok basit olup bir kez daha standart fiyat teorisinin politikaya olan uzantısını sunar. Fiyat teorisinden öğrendiğimiz, karın beklentiler arasında yatırımlarla eşitlenme eğiliminde olduğudur.

Ortaya çıkan veya mevcut olan fırsatlar genellikle ekonomide mümkün olan geri dönüşümlere eşitlik sağlanıncaya kadar, farklı olan yüksek karlar için yatırımları cazip hale getirecektir. Politika kar fırsatları veya rant yarattığında ne tahmin edebiliriz? Beklentiler doğrultusunda yatırımın cazip olacağını ve eğer üretim standart piyasa düzenlemesindeki gibi genişletilemiyorsa yatırımın rant azlığında güvenli bir yola teşebbüs formunu alacağını tahmin edebiliriz. Devlet bir işi lisansa bağladığında, ithalat ve ihracat kotaları tahsis ettiğinde, toprağın kullanımının planlanmasını benimsediğinde, istih-dam ettiği görevlilerin ücret ve maaşını piyasadakilerden yukarıda belirlediğinde kaynakların yatırımlarda çarçur edildiğini tahmin edebiliriz.

Para rantları için talep elastiktir. Devlet parayı vermek istese bile kolayca veremez. Rant kollama analizi para transferini belirtilmiş olan sınıftaki alıcılara yapmak dahil, modern devlette pek çok faaliyete uygulanmış olabilir. Eğer anneler anne olduğu için kendi çocuklarından dolayı ödenek alacaksa, yakında daha fazla böyle annenin ortaya çıkacağını tahmin edebiliriz. Eğer işsiz olanlara daha yüksek ödemeler yapılacaksa işsiz sayısının artacağını tahmin edebiliriz. Modern hükümetin genişlemesi rant için daha fazla fırsatlar sunar. Bu bize hükümet tarafından söz verilen kar veya rantı güvenli hale getirmek için faydasını maksimize etmeye çalışan bireylerin davranışlarının çok ve daha çok kaynağı çarçur edeceklerini tahmin etmeli olduğumuzu gösterir. Bu noktaya kadar kamu tercihi teorisinde fikirlerin gelişimi ile ilgili genel bir bakış ve öyküsü için yeterince bilgi verdim. Fakat bu fikirler veya hipotezlerin deneysel testleri hakkında çok az şey söyledim. Son on yıl içinde bu deneysel testler kamu tercihi ekonomistlerinin çoğunun dikkatini meşgul etmiştir. Gerçekte Chicago temelli bilim adamları grubu politik iktisat teorisi fikirlerinden söz ederken onların fikirleri test edilinceye kadar ya hiç yada çok az miktar onları izledim. Onların görüşüne göre deneysel çalışma, disiplinin bütünlüğü ve sonudur. Virginia geleneği içinde olan bizler metodolo-

jimizde daha katılığımızdır. Yeni teorik bilgilerin araştırılmasının devamını vurgularken deneyicilerin katkılarını da kabul ederiz. Deneyiciler arasında kendi meslektaşlarını Mark Crain ve Bob Tollison, Chicago grubuna ilave olarak kayda değer George Stigler ve Sam Peltzman fayda maksimizasyonunun boyutlarını ve bundan çıkarılan sonuçları teste tabi tutarlar.

Chicago temelli vurgular ulaştırma, TV yayıncılığı ve elektrik gibi bazı endüstrilerin iktisadi düzenlemeleri üzerine olmuştur. Düzenleyici ile ilgili davranışlar ve bunlar arasında düzenleyici ile ilgili aktiviteler için ekonomik model nedir? Kayıt ne gösteriyor? Stigler'in önerdiği delil, düzenleme; düzenleme yapılan endüstrinin çıkarı yönünde yapılar hipotezini güçlendirirken diğerleri Stigler'e meydan okumakta ve düzenlemenin düzenleyici bürokrasinin kendi çıkarları için gerçekleştirildiği ve bu durumun düzenleme yapılan endüstrinin çıkarı ile kesişip kesişmeyeceği gibi farklı hipotezleri test etmeye çalışmaktadırlar. Düzenleme ile ilgili kamu tercihi öncesi hipotezlerin hiçbiri yada çok azı düzenlemenin halkın yararına olduğunun doğruluğunu ima eder. Uzun dönemde bu araştırma her ne kadar devlet düzenlemesinin ekonomiye gittikçe boyun eğdirmesi henüz görünürde son gibi görünmese de vatandaşların ve politikacıların istekliliği üzerine hayli etki sahibi olmalıdır.

Crain ve Tollison Amerikan eyaletlerinde kanun yapanların kayıtlarını dikkatli bir şekilde incelemişler ve yasamaya ilişkin oturumların değişen süreleri, yasama meclislerinde heyet yapıları, yasa koyucuların nispi mesleki kategorileri, eyaletler arasında yasa koyucuların nispi maaşları gibi bu tür şeyleri açıklamak için fayda fonksiyonlarında nesnel ölçülebilir argümanlar ile doğrudan fayda maksimizasyonu modellerini kullanmışlardır. Onlar politikacıların bize ve diğerlerine çok benzer iktisadi güdülere cevap verdiği temel hipotezleri için sağlam deneysel dayanak geliştirmişlerdir.

Deneysel çalışma ile ilgili farklı bir alan, politik meslek devrelerinin kamu tercihi çatısı içine taşınması olabilir. Örneğin iktisadi koşulları oluşturmak için görevdeki politikacıların benzeri teşebbüsü ayrıca kendi seçimsel beklentileri içinde ayarlanmıştır. Sonuç biraz karışık gibi görünmekle beraber ben burada bu araştırma üzerine herhangi bir fikir sunmak için teşebbüste bulunmayacağım.

KAMU TERCİHİNİN NORMATİF SONUÇLARI

Bildiğiniz gibi benim ilgi alanım hiçbir zaman deneysel gelenek olmadı. Ben farklı tür araştırmaların sorgusu ile daha fazla ilgilendim. Bu çalışmalar hükümetin karar verme mekanizmasında arz yönlü ve talep yönlü analizin bir bütünleştirilmesini az veya çok doğal olarak izler.

Oylama kuralında mantıksal tutarsızlığın delilleri gibi, farklı tercihleri olan grup içindeki bireylerin arasındaki güvenli sözleşme maliyeti gibi kurallar veya anayasalar teorisi araştırma için otomatik olarak gündeme gelir. Fakat benim çabalarım oy birliği hesabı ile ilgili analizimin ötesine gitmeme yardım etmiştir. Ben dikkatlice fakat açıkça normatif anlam doğrultusu ve değerlendirilmesinde, hangi kuralın en iyi çalışacağı düşüncesini çalışma kurallarının ötesinde doğru hareket ettirmeye çalıştım.

ANAYASAL BAŞARISIZLIK: LEVİATHAN DEVLET

Son beş yıl veya benim ilgi alanım, anayasal değişiklik, anayasal iyileştirme veya benim anayasal devrim diye adlandırdığım oluşumları sınamakla geçti. Eforum gözlemle motive edildi ki Amerikan anayasal yapısı bir karışıklıkta idi. İki yüzyıldır çalılış görülen zorlamaların başarısız olduğu görüldü. Hükümet genişlemelerinde kontrollerin mevcut olmadığı ortaya çıktı. Bu durumda Leviathan devlet zamanımızın bir gerçeğidir. Bunu ABD için kesinlikle belirtiyorum. İngiltere`yi de ilgilendiren bu konuda çoğunuzun benim fikrime katılacağı konusunda şüpheliyim.

Benim kitabım, özgürlüğün sınırları (1975), bu anayasal başarısızlığın teşhisine adandı. Bunu reform gerekli olmadan önce zorunlu bir basamak olarak düşündüm. Benim şu anki araştırmam teşhisi doğal bir izleme olarak ortaya çıkar. İlk projem olan “Demokrasi-deki Açık” isimli kitabım ikinci yazar Richard Wagner olarak 1977`nin başlarında yayınlandı. Konu IEA`nın Hobard makalesi no: 78`de John Burton ile İngiltere`ye uygulandı ve tekrar ifade edildi. Bay Keynes`in sonuçları (Nisan 1978) yayınlandı. Kitap Bay Keynes`in politik eserlerini sınamak için bir teşebbüstü ve merkezi tema Amerika`nın mali anayasasının önemli bir elementi olarak etkileri idi. Denk bütçe kuralı, Keynesyenizm`in politik kabulü ile yıkılmıştı. Ekonomistler körçesine Keynesyen politikaların uygulamalarındaki asimetriyi ihmal ettiler. Onlar safça farz ettiler ki politikacılar bütçe açıkları yarattıkları gibi bütçe fazlası da yaratacak. Ekonomistlerin unuttuğu öyle bir şey var ki politikacılar harcamalardan hoşlanır ve vergilendirmeyi sevmez ana kuralı.

Demokrasi açıkta, Wagner ve ben açıkça bütçe denkleğinin restorasyonunu anayasal bir zorunluluk olarak adlandırdık. Şimdi Geoffrey Brennan ile birlikte “vergi anayasası” dizayn etmeye teşebbüste birleştik6. Biz hükümetlerin eğilimlerini gelir ele geçirmek yönünde zorlamalarla vergi esaslarında ve oranlarında gidilecek yolları sunuyoruz.

HÜKÜMET SINIRLANDIRILABİLİR Mİ?

Benim ve diğer meslektaşlarım tarafından sarf edilen eforlar, hükümetlerin mecbur edilebileceği yönünde hareket etmemizi destekler. Biz Hobbes`ci senaryoları, içinde yüce hırsları dizginlemenin bir manası yoktur düşüncesi yattığından kabul etmeyi ret ederiz. Tarihi deliller Amerikanın iki yüzyıllık geçmişinde hükümetlerin anayasalarla kontrol edilebileceğini gösterir.

Bu duyularla, kamu tercihinin bütünü veya politikanın ekonomik teorisi, buluş veya yeniden buluş şeklinde özetlenebilir. Bunlar bütün davranış kapasitelerinde akılcı faydayı maksimize ediciler

olarak ele alınabilir. Bu merkezi bilgi, onun bütün detaylarında toplumsal aksiyona yada hükümet aksiyonuna sonuç olarak rehberlik etmez ve ihtiyaç ta yoktur. Bunlar çözüm yerine önderlik eder. Bireyler faydalarını maksimize etme eğiliminde olacağından, yerel veya milli, büyük veya küçük grup çıkarlarını daha fazla elde etmek için bireysel hareket göstereceğinden kurumların buna uygun dizayn edilmesi gerekir. Bize yapılan itirazlardan biri, Adam Smith tarafından bize göre ekonomik düzene saygı ile mümkün mertebede yaklaşım içinde tanımladığı, bir davranışta ortak mala doğru katılımlarla ilgili kendi başına hareketin kanal olacağı bir politik düzen kurmak ve ya yeniden inşa etmektir.

8. YÜZYILLARIN İLMİ

Politikanın ekonomik teorisi veya kamu tercihi İkinci Dünya savaşından beri bilim adamlarının dikkatini çekip izafi olarak genç bir alt disiplin konumunda ortaya çıkmıştır. Eğer 20. yüzyılın entelektüel gelişmelerine bakarsak yenidir. 1978'in kamu felsefesi 1948 veya 1958 kamu felsefesinden çok farklıdır. Kapasite ve vatandaşların ihtiyaçlarını tatmin konusunda hükümetin niyeti hakkında bugün pek çok şüpheler vardır.

Benim fark edilen başlangıcımda, İngiltere'de kamu tercihi fikirlerinin anlaşılıp tutulmasının nispi olarak yavaş olduğunu ifade ettim. O ifade sanırım doğru. Fakat biraz farklı bir ifadeyle bitirmediysem ben kabahatli olmalıyım. Kamu tercihi, politika-nın ekonomik teorisi yeni değildir. Bunlar 18. ve 19. yüzyıllardaki geleneksel görüşün bir parçasının özenli bir işlenişini ve yeniden keşfini sunar. Adam Smith, David Hume ve Amerikan kurucu atalar kamu tercihinin odak ilkelerine dikkatin teminatı olarak düşünülmüştür. Hükümete güvensizlik, hükümet otoritesi uygulamasında ciddi sınırlamalar koymanın ifade edilmesi ihtiyacı ile birlikte onların paylaştığı felsefi mirasın bir parçasıdır. Bu davranış seti en azından 19.YY.'in ortalarına kadar uzatılmış ve sonra onların en

az bir yüzyıl ertelendiği görülmüştür. Belki onlar geriye dönüş için yoldadırlar.

Ben nadiren sonuç kısmında giriş kısmından daha iyi bir alıntı yaparım. Buradaki alıntı J.S.Mill'in "Temsili Hükümet Üzerine Düşünceler"(1861) adlı eserinden: Anayasal hükümetin çoğu ilkesi varsayımı gerektirir. Politik güç bunu elinde tutan-ların özellikli amaçlarını ilerletmek için suistimal edilebilir. Bu her zaman ve durum için geçerli olmamakla birlikte doğal bir eğilimdir. Bağımsız kurumların özellikli amaçlarla kullanımına karşı korunmasıdır⁷.

Biz ne derece unuttuk? Modern insan yüzyılların ilmini yeniden keşfedebilir mi? Ümitsizliğe kapılmayalım. Bir başlangıç yapıldı.

NOTLAR

1.Keynesyen ekonominin politik çerçevede bir tartışması için bakınız: J. M. Buchanan, John Burton ve R. E. Wagner, The Consequences of Mr Keynes, Hobart Paper 78, IEA, Nisan 1978 . Bir Amerikan çerçevede uygulama ile genişletilmiş ilk ele alış biçimi James M. Buchanan ve Richard E. Wagner'in'dir, Democracy in Deficit, Academic Press, New York, 1977.

2. Bu çalışma diğer önceki çeşitli çalışmalarla birlikte, İtalyan yazarlar üzerine deneme çalışması dahil Fiscal Theory and Political Economy kitabımda yeniden basılmıştır, University of North Carolina Press, Chapel Hill,1960.

3. Kitap içindeki alıntılar da dahildir.

4. Gordon Tullock, " Problems of Majority Voting", Journal of Political Economy, 67, Aralık 1959, Sayfa 571-9.

5. 'The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft' Western Economic Journal, Haziran 1967.

6. Buchanan ve Brennan, *The Power To Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press. 1980.

7. J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*(1861); J. S. Mill, *Essays on Politics and Society*, Vol. II, University of Toronto Press, Toronto, 1977, Sayfa. 505.

KAYNAKLAR

Arrow, 1970: *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press, 2nd edition.

Bartlett, R. 1973: *Economic Foundation of Political Power*. New York : Free Press.

Black, D. 1958: *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.

Black, D. And Newing, R.A. 1951: *Committee Decisions with Complementary Valuation*. London: William Hodge.

Breton, A. 1974: *The Economic Theory of Representative Government*: Chicago: Aldine.

Buchanan, J.M. 1960: *Fiscal Theory and Political Economy*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Buchanan, J.M. 1967: *Public Finance in Democratic Process*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Buchanan, J.M. 1975: *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press.

Buchanan, J.M. 1978: *Freedom in Constitutional Contract*: Coliege Station: Texas A&M University Press.

Buchanan, J.M. and Tullock, G. 1962: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Buchanan, J.M. and Wagner, R.E. 1977: *Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.

- Buchanan, J.M. and Tollison, R. (eds) 1972: *Theory of Public Choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Downs, A. 1957: *An Economic Theory of Democracy*. New York :Harper.
- Downs, A. 1967: *Inside Bureaucracy*. Boston: Littl Brown.
- Niskanen, W.A. 1971: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- Olson, M. 1965: *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Riker, W. 1962: *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Riker, W. And Ordeshook, P. 1973: *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Sen, A.K. 1970: *Collective Choice and Social Wefare*. San Francisco: Holden Day.
- Tullock, G. 1965: *The Politics of Bureaucracy*. Washington DC: Public Affairs Press.
- Tullock, G. 1970: *Private Wants, Public Means*. New York: Basic Books.
- Tullock, G. 1972: *Towards a Mathematics of Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Tullock, G. 1974: *The Social Dilemma*. Blacksburg: Center for Study of PublicChoice.
- Wicksell, K. 1896: *Finanztheoretische Untersuchungen*. Jena: Gustav Fischer, A major portion of this work is translated and published under the title “ A New principle of just Taxation”, in R.A. Musgrave and A.T. Peacock (eds), 1959: *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan.

KAMU TERCİHİ PERSPEKTİFİ³

James M. Buchanan

Çeviren: Şaban Ertekin

I. GİRİŞ

Son yıllarda, değişik vesilelerle kamu tercihinin kapsamı, tarihi ve gelişimine dair açıklamalarımı arz ettim. Burada yapmak istediğim şey, daha önceki çabalardan biraz farklıdır. Perspektif kelimesi, yapmak istediğim en genel yorumlar üzerinde odaklaşmama olanak vermede yardımcı olan en iyi kelimedir.

Öncelikle kamu tercihi perspektifinin ne olmadığını belirterek başlayalım. Perspektif terimi, genel anlamı ile kullanılan bir metot, bir takım araçlar ve her ne kadar bu ifa-deye bir nebze yaklaşıyoruz gibi görünsekte yinede standart metotlarla, standart araçların belirli bir uygulanışı demek değildir. Kamu tercihi, kollektif veya piyasa dışı karar vermek için, iktisatçının araç ve metotlarını bir genişletme uygulamasından ortaya çıkan politika konusunda bir perspektiftir. Fakat bu ifade, kendi içerisinde yeterince tanımlayıcı değildir, çünkü politikada böylesi bir bakış açısı edinmek için ekonomi ile ilgili belirli bir yaklaşım gereklidir.

Bu notlarda, kamu tercihi perspektifindeki iki ayrı ve belirgin yönlere veya unsurlara değineceğim.

³ Makalenin orijinal başlığı şu şekildedir: "The Puplic Choice Perspective", Liberty, Market and State Political Economy in the 1980's, Harvester Press, 1986. Daha önce şu dergide yayınlanmıştır.

İlk yön, ekonomi için genelleştirilmiş “catallaxy” yaklaşımıdır. İkinci yön ise, daha aşına olduğumuz, bireysel davranışla ilgili “homo economicus” konusudur. Bu iki unsur, size göstermeye çalışacağım gibi kamu tercihi teorisinin değişik boyutlarında farklılaşan önemlerde açıklanır.

II. MÜBADELELER BİLİMİ OLARAK EKONOMİ VEYA CATALLAXY

Birleşik Devletlerdeki Güney Ekonomik Birliği’ne 1962’de yapmış olduğum Başkanlık söylevim 1963’de yayınlandı, ve tesadüfen, yaklaşık olarak aynı tarihler de Gordon Tullock ile birlikte kurduğumuz Kamu Tercihi Derneği (ilk olarak “Piyasa Dışı Kararlar Alma Komitesi” adı altında organize edildi) açıldı. 1979’da özel bir törenle metodoloji konusundaki bazı makalelerim “İktisatçılar Ne Yapmalıdır?” başlığı ile yayımlandı. Bu 1962’de yazmış olduğum bir makalenin başlığından direkt bir alıntıydı. Haziran 1982’de Almanya-Giessen’de bir söylev için, ortaya atmış olduğum bu eski sorunun cevabını vermede, bulduğum genel pozisyonunu yeniden düşünme fırsatım oldu.

İktisatçılar ne yapmalıdır? 1982’lerde olduğu gibi 1962’lerde de bu soruya cevabım; kaynakların etkin kullanımı ve tahsisi konusundaki endişelerin sona ermesi, bilim adının tanımındaki kökten değişiklikler disiplinimizi ve bilimimizi eşi ve değeri az bulunurluğunun Tahdit’i göz önünde bulundurularak değerlendirildiğinde tüm bu tanımlamaları elden bıraktığımızı, takım çantamızdaki baskın yerlerden maksimize edici paradigmalardan kurtulmayı teşvik edici türden bir cevap olacaktır. Ve geniş bir yelpazede düşünüldüğünde, bu yüzden ki, bu bir dizi fikirler silsilesi yerine bu mübadelelerin kurumları, özellikleri, menşeleri üzerinde konsantre olmaya başladığımızı göreceğiz. Adam Smith’in bu arzusu, araştırmamız ve soruşturmamız için uygun bur amaç olmaktadır.

Uzun süredir ısrar etmekte olduğum ve burada da ısrar ettiğim ekonomiye olan bu yaklaşım bazı 19.yy. savunucuları tarafından da mübadeleler bilimi “catallactics” olarak adlandırıldı. Son yıllarda, araş-

tirmamıza temel teşkil edecek ve bu mübadele yaklaşımıyla Yunan menşeli olanlarla uygunluk gösteren, Prof. Hayek'in önermiş olduğu "catallaxy" terimi dikkatimizi doğrudan mübadele işlemine, ticaret, anlaşma ve sözleşmeye çeker. Ve gayet tabii olarak bu bize oldukça erken olan spontane siparişi, spontane koordinasyonu tanıttırır ki bu da sık sık arz ettiğim gibi böylesi ekonomik kuramlarda belki de gerçek olan yegane prensip niteliğini taşır.

İktisat teorisine yönelik bu yaklaşımı savunarak ve içeriğinin açarak da devam edebilirdim ama buradaki amacım bu değildir. Sizler bu metodolojik argümanın kamu tercihi görüşü ile ne alakası var diye düşünüyor olabilirsiniz, işte bu noktada benim görevim devreye giriyor. Cevabım dürüstçe olacaktır. "catallacties" yaklaşımını ciddi şekilde ele aldığımızda basit mübadeleyi olduğu kadar doğal olarak "analiz kompleksini" de gündeme getirmiş oluruz. Kompleks mübadele ile tanımlanmak istenen; ekonomistlerin sihirli rakamı olan ikinin, basit iki kişinin ve iki takas oluna-cak malın ötesinde, sözleşmeye dayalı anlaşma yöntemi olduğunu görüyoruz. Olayın önemi birden ve doğrudan gönüllü anlaşmaların tüm yöntem ve işlemlerine kayıyor.

Ekonominin tüm yönleri ile ne olması gerektiği konusunda ki perspektifdeki bu değişimden derhal bir disiplin olarak ekonomi ile politik bilim veya politika arasında doğal bir fark ortaya çıkmaktadır. "Ekonominin" ve "devletin" sınırlarında veya "piyasalar" ve "hükümetler" arasında, "özel sektör" ve "kamu sektörü" arasında çizilecek kesin çizgiler yoktur. Ekonomistler piyasalar dahilinde, sorgulamalarını kişilerin davranışlarıyla sınırlamak zorunda değildirler. (Böyle si alım satım etkinliklerinde) Catallactics yaklaşımının üç aşağı beş yukarı uzantısı ile ekonomistler politikaya ve politik işlemlere mübadele paradigması açısından bakabilirler. Kollektif hareket temel birimler olarak bireysel karar alıcılarla modelleştirildiği sürece ve bu kollektif hareket ile ilgili kuruluş ve toplumun fert veya üyeleri arasında kompleks mübadele ve anlaşmanın yansıtıcısı olarak funda-

mental biçimde algılandığı sürece, böylesi hareket veya seçim “catalaxy” şemsiyesi altında kolayca bir araraya getirilebilir. Bu sonuçta, hiçbir iktisatçı emperyalizmi olmayacaktır. Burada “catallaxy” olarak iktisat ve “politik bilim” veya “politika” arasında kategorik bir fark kalacaktır. Sonrası, kuvvet ve baskı içeren ilişkilerin haiz olduğu “gönüllü olmayan” ilişkilerin sahasında bulunduğu olayların ayrıldığı akademik bir araştırma disiplini, yani politikadır. Oldukça ilginçtir ki iki sosyal bilim sorgulaması alanları arasında bu ayırıcı çizgi bazı sosyolog ve siyaset bilimcileri tarafından önerilenler aynıdır. (Örneğin Talcott Parsons)

Hemen hemen kişiler arasındaki gözlenen herhangi bir ampirik ilişki bir takım “catallactic” ve güç unsurlarını birleştirecektir. İdealize olunmuş mükemmel rekabet fiilleri hiçbir durum altında, bir kuvvet veya bir kişinin bir diğerinin üzerinde olduğu yönünde bir tanımın veya durumun olmadığı yönündedir. Dünyada her bir malın ve hizmetin alıcısının satıcısı ile olan karşılaşmasının maliyetsiz çıktığı ve yine her bir mal ve hizmetin satıcısının alıcısı ile olan karşılaşmasından maliyetsiz çıkabileceği yerlerde ve durumlarda birinin diğeri üzerinde gücü söz konusu değildir. Böylesi bir ortamda “ekonomik güç” topyekün anlamsız ve içeriksiz olur.

Bu kavramsallaştırılmış idealden uzaklaştığımızda, yinede güç unsurları ve kişiler arasındaki ilişkilerden doğan güncel veya potansiyel rantlar gibi potansiyel baskılar oluşur ve davranışlar saf catalaxy’den başka bir şey tarafından analizlere tabii olur.

İçerisinde hem mübadelenin hem de güç unsurlarının beraber var olduğu çok sayıdaki kurumsal farklılıkların üzerinde durmayı önermiyorum. Büyük ölçüde kategorik ayrımı yapmamın sebebi, catallaxy gibi iktisat perspektifinde, içerisinde kişilerin kollektif etkileşimlerde bulunduğu kurumsal oluşumlara doğal uzantı yapısı olduğunu arz etmektir ve bu politikaya ve hükümete bakmanın bir yönünü, Nietzsche’nin metaforu ile kullanmak gerekirse “farklı bir pencereyi” sunar. Ve geniş anlamda, politika üzerindeki kamu tercihi

görüşü denilen hadise budur, politik yöntemlere bakıştaki farklılık, yani politikanın güç ile eşleştirildiği felsefesinden uzak bir tanım olarak karşımıza çıkan türdeki farklılık anlamında olan kamu tercihi görüşüdür.

Unutulmamalıdır ki catallaxy görüşünü politikadaki uygulama veya kamu tercihi içerisindeki catallaxy'i gerçekleştirmeyi yaparken; politik ilişkilerin güç kaynağı bazı metodolojik sihir kullanılıyormuş gibi sıkıştırılıp baskı yaparak gerçekleştirilebileceği yönünde bir ima, sonuç çıkarma veya önerilerde bulunma hatasında bulunmamalıyız. Kamu tercihi görüşü, model politikayı mübadele paradigmasında en son olarak yapan bakış olarak; politikanın ve politik yöntemlerin etkin bir şekilde kompleks mübadele, mukavele ve anlaşmalara indirgenebileceği yönünde bir etki yaratacak veya bu mantalitenin doğmasına sebebiyet vererek, illaki çürütülebilir hipotezler oluşturacak değildir. Tüm rant unsurlarının ve dolayısıyla da güç'ün basit mübadelelerden ziyade kompleks ortamlarda daha kolaylıkla ortaya çıktığı aşikar olmalıdır. Bu yüzden bilimsel iş gücünün uygun şekilde tahsis ve bölünüşü politik düzenlemelere daha iyi dikkati verebilmek için ve Piyasa düzenlemelerine daha iyi ekonomik yaklaşımlarda bulunabilmek için siyaset biliminin disiplinini gerektirecektir. Yine, de tüm kuruluşların spekülasyon yapması karşısında her iki bakışın uzantıları vasıtasıyla yapılacak büyük katkılar vardır. Bu anlamda, politika konusundaki kamu tercihi perspektifi piyasa üzerindeki ekonomik güç perspektifi ile kıyaslanabilir benzerlikler teşkil edecektir.

Politika üzerine olan kamu tercihi perspektifinden türetilecek önemli normatif ima'lar vardır ve bunlar da bize kamusal reformlar taşıyan yaklaşımlar olarak dönecektir. Baskının olumsuz değerlendirilmesine karşın, kişiler arasındaki gönüllü mübadelenin pozitif olarak değerlendirildiği durumlara kadar tutunda, burada olumlunun olumsuzun yerini aldığı arzu edildiği yönünde göstergeler ortaya çıkmaktadır, buna taban oluşturan düşünceyse böylesi bir yer alma teknolojik olarak uygulanabilir ve kaynaklarda fahiş derecede pahalı değil-

dir. Bu göstergeler uygula-nabilir görüldüğü yerlerde, uygun durumlarda politik otoritenin merkezi olmayan yerinden yönetimi desteklemek için piyasa üzerinde ki düzenlemeleri de desteklemeleri için kamu tercihi ekonomistlerinin eğilimlerine hız kazandırarak normatif bir ivme sağlayacaktır.

Normatif göstergeler olmadan dahi, politika konusundaki kamu tercihi perspektifi iktidar perspektifinden ortaya çıkmayan düzeltici bir yaklaşıma doğrudan dikkatimizi çekecektir. İçerisinde girdilerin bireysel değerlendirilmeler ve tercihler olarak ve karşılaştırıldığı yerde, bir araç olarak algılandığı durumlarda dikkatler ister istemez çıktıların anlaşılmasız, doğa üssü değerlendirilmelerinden ziyade etkileşim yöntemine çevrilecektir. Bir kişi nasıl olurda piyasayı etkiler? Kişi bu mübadele işlemini kolaylaştırarak, ticaretin sözleşme ve anlaşmaların kurallarını yeniden değerlendirip, organize ederek gerçekleştirir. Kişi piyasaya özgü mübadele yöntemini, nihai sonuçların keyfi yeniden düzenlemeleri ile gerçekleştirmez veya düzeltmez.

Anayasal perspektif (ki benim yakinen ilgili olduğum bir sahadır), araştırma programı veya mübadele paradigması, politikadan doğal olarak ortaya çıkar. Kuralları düzenlemek ve geliştirmek için politikayı geliştirmek elzemdir ki, bu kuralların çerçevesi içerisinde politik oyunu oynanır. Bu ilerleme etik olarak, güçlerini bir kısmını kamu menfaatleri için kullanılmalrı kaçınılmaz olan, güçlü insanların seçilmesi sayesinde de sağlanmayacaktır. Bir oyun kendi kuralları ile tanımlanır, ve daha iyi bir oyunsa ancak kuralları değiştirerek üretilir. Daha kapsamlı kamu tercihi görüşünden ortaya çıkacağı için kamu tercihleriyle, 1980'lerde çıkarılmış olan ama halen uygulanan politikaya en yakın bağlantı oluşturacak olan anayasal perspektif işte budur. Bir ekonomist olarak belirli politikalarda (örneğin vergi yasasındaki önerilen şu veya bu değişiklikler) görüş ve tavsiyelerimi sunmaktan her zaman rahatsız olmuşumdur. Diğer yandan, alternatif anayasal düzenlemelerin tahmin edilen çalışmalarını tartışmak için, alternatif anayasal rejimleri ve kurallar silsilesini analiz etmenin

kendi potansiyel yeterlilik sahamızda olduğu kanaatindeyim. Bu sebeptendir ki, kuşkulanağınız gibi 1970'ler ve 1980'lerin başlarında yapılan anayasal değişiklikler için verilen önerilerin içerisine (dolaysız ve dolaylı)dahil edildim. Ben bu tür önerilere önerge 1 ve 13'de olduğu gibi biri 1973'te Kaliforniya olmak üzere; veyahut Mesatchuses'deki önerge 2,5 veya Michigan'daki önerge 6 da olduğu gibi federal yönetim seviyesinde önerilen dengeli bütçe değişikliklerine ve vergi limitlerini belirlemedeki başarılarla ve temel para rejimindeki önerilen değişikliklere de değinirim.

Yukarıda sözü edilen kamu tercihi perspektifindeki doğrudan kurallar, anayasalar, anayasal tercihler ve kurallar arasındaki tercih üzerindeki dikkat ve öneme etkide bulunduğu yönündeki öneriye geri dönmek istiyorum. Buchanan-Tullock klasik kitabı olan "Oybirliğinin Hesabı" adlı eseri politik anayasaların iktisadi kuramı için çıkarılacak ilk teşebbüsü oluşturuyordu. Hiç şüphesiz ki catallaxy veya mübadele olarak ekonomide temin edilen metodolojik bakış açısı olmadan bu çabayı elde etmek imkansız olmuş olacaktı. Sosyal refah fonksiyonlarını maksimize eden kişi böyle bir kitabı asla yazmış olamazdı ve hakikaten de, bugün dahi bu işlevlerin maksimize edicileri bu kitabın tam olarak tümüyle ne olduğunu anlayabilmiş değildirlere.

Kapsamlı kamu tercihi bakış açısının ilk unsurunu veya yönünü ekonomi için catallaxy yaklaşımı, yani mübadele paradigması olarak ekonomi diye tanımlamışımıdır. Ben catallaxy için genel çerçevesiyle teşvik eden 19.yy ekonomistlerine işaret ediyorum. Burada biraz kayıtsız olmalıyım, bundan bahsetmeyi pek doğru bulmuyorum, ama benim için kişisel olarak meydana gelen ekonomi kuramı için catallaxy çerçevesinin kabulü direkt ekonomik metodolojisi içerisine dalış veya sorgulamaktan ziyade Knut Wicksell'den kaptığım anayasal kamu tercihi bakışından kaynaklanıyor.

Wicksell, modern kamu tercihi teorisinin ilk savunucusudur. Wicksell 1896 gibi erken bir tarihte bizleri, ekonomistler olarak iyi niyetli despotlara, sosyal refah işlevini maksimize etmeye çalışacak makam-

lara tavsiye verme varsayımına karşı uyarmıştır.

Wicksell ekonomik politikada reform arzu ediliyorsa ekonomik politika kararlarının kurallarına bakılmasını, anayasanın kendisine bakılmasını belirtmiştir. Bu, Wicksell'in kompleks mübadele olarak politika düşüncesi, ekonominin metadolojik tahmini içerisine daha yakından bakmam için dürtü olmuştur; ve ben bu düşüncüyü bağımsız bir birey olarak hiç sorgulamamışım.

III. HOMO ECONOMICUS

Kapsamlı kamu tercihi bakış açısı içerisinde belirtilen ikinci unsur veya yön homo economicus olarak bilinen, benim giriş kısmında tanımladığım davranışsal önermelerdir. Bireyler, karşılaştıkları zorlamalara karşı çıkarlarını maksimize edişlerine göre buldukları davranışlara göre modellendirilir ve eğer analiz tüm çalışmalarda yapılacaksa, spesifik argümanlar fayda işlevleri yerlerine göre modellendirilmelidir. Bireyler kendi bireysel menfaatlerinin ötesinde, çalışacaklar arasından modellendirilmeli, kısa tabirle önceden tahmin edilen veya umulan, öl-çülmüş net servet pozisyonları açısından seçilmelidirler.

Bu davranışsal varsayım hiç şüphe yok ki ekonomi kuramının entelektüel mirasının ayrılmaz bir parçasıdır ve gerçekte ekonomistlere iyi hizmet etmiştir. Bu sav, klasik ekonomistlerin kendilerinin orijinal katkılarından doğmuştur, kanun ve kurumların verilen uygun çerçeveleri dahilinde bu ekonomistleri büyük katkı ve keşifleri, kendi çıkarları peşinde koşuşturan bireylerin tesadüfi olarak tüm sosyal menfaatleri kapsayacak türden çıkarlar üretebilecekleri yönünde olan katkı ve buluşlardır. 18.yy. başlarından beri, ekonomistler ve ekonomi muftelif şekillerde piyasa iştirak eden kişilerin davranışlarını analiz etmek için "homo economicus" önermesine itimat etmişlerdir ve bu yolla, piyasa kuruluşlarının çalışmalarını analiz etme şansına da sahip olmuşlardır.

Gerek yöntemlere oy veren bir katılımcı, gerekse politik kimlik taşıyan kişiler olarak tarafların, politik veya kamu tercihi rol ve kapasitelerinde hiçbir karşılaştırılmalı önermenin kişilerin davranışına yayıldığı görülmemiştir. Neo klasik ekonomistlerden veya onların takipçilerinden bu türden önermelere rastlanmamıştır. Bireysel tercih davranışlarından türeyen “politik iktisat teorisi” yoktu.

Geçmişe bakıldığında piyasadan kollektif kurumsal ortamlara kadar “homo economicus” önermesinin az veya çok uzantısı olarak ekonomistler tarafından böylesi bir kuramın geliştirebileceği bizlerin tahminleri kapsamındaydı. Ekonomistler bakışlarını politikaya döndürür döndürmez, görünen o ki kamu tercihlerini, fayda yükseltici bir unsur olarak görmeliydiler. Neden böyle yaptılar? Belki de klasik ekonomistlerin ve de onların (19.yy. takipçilerinin) başarısızlığı, durumun rolünün minimal veya koruyucu işlev olarak nitelenen şeyle geniş ölçüde kısıtlanmış olması veya kollektif etkinliklerin temelde verimsiz olacağı yönündeki kati tahminleriyle atılacak yeni adımların bahane olarak görülebileceğiydi. Bu ekonomistler kısa yoldan, bu kadar iyiliğin veya malların kollektif veya hükümete aksiyonlarla oluşturabileceğini düşünemedi veya kavrayamadılar.

Acaba nasıl oldu da onların da 20 yy. takipçileri benzer şekilde Wicksell ve İtalyan kamu finansmanı bilim adamlarından (De Viti De Marco, Puviani, Pantaleoni ve diğerleri) 19.yy.’ın son yıllarına doğru ileri sürülen fikir verici modellere rağmen başaramadılar. Bu başarısızlığa dair benim yorumum şudur ki; 20.yy ekonomistleri kendi disiplinleri için maksimizasyon-kıtlık-tahsis ve etkililik paradigmasına dönüştürülmüş olmalarıydı. Bu öyle bir paradigma ki kaçınılmaz olarak klasik ekonomilerinin temsil ettikleri ile farklılıklar gösterir ve mübadele sözleşmelerindeki bireysel davranışlardan dikkatimizi tahmin edilebileceği gibi bireysel tercihlerden kavramsal olarak bağımsız kalan amaçlanabilir bir takım normlara doğru dikkatimizi çekiyor. Bu yüzyılın ilk 30 yılına kadar ekonomik teori catallaxy’ye değil de, uygulamalı matematik disiplinine kaymıştı. Piyasalar bile hesap yapan araç-

lar ve mekanizmalar olarak görülmeye başlandı. Pazarlar, temelde, sonuçların kompleks mübadele etkileşiminin ortaya çıktığı mübadele kuruluşları olarak görülmedi. Sadece bu ekonomik teorinin modern paradigmasında Lange-Lerner'ın idealize olmuş sos-yalist yapısındaki saçmalık olduğu gibi ciddiye alınmış olabilirdi ve gerçekten de üzücüdür ki, bu uygulamacı ekonomistler tarafından bence saçma olan bu kuram ciddiye alınmaktadır.

Bizler sosyalist menajerlerin niye idealize olmuş kurallara göre davrandıkları sorusunu sormaya bir son vermediklerini de sorabiliriz. Sistemi çalıştıracak ekonomik harem ağaları nerede bulunacak? Veya tartışmayı daha öteye götürecek olursak, 1930'ların ,1940, 1950 ve 1960'ların başlangıçları dahil bu yılların ekonomistleri Keynes'in politika teorisini niçin ciddiye aldılar? Ve niçin seçilen politikacıların bütçe açıkları yaratmak için bahaneler arayacakları gibi temel bir noktayı neden göremediler?

Geriye dönüp bakıldığında tüm bunlar bu kadar basit görünüyor, fakat ekonomistlerin politikaya bakış açısında olsun, gerekse diğer gruplara mahsus, etrafımıza baktığımızda dünyada olan bakış açımızdaki bir değişikliği, paradigmadaki gerçek bir kaymayı içine alan etik maliyetleri ve zorlukları asla küçümsememeliyiz.

Ekonomistler için 1960'lardan önce kamu tercihini savunmaları gereksiz yere tekrarlanan kişiler olmaktan öte anlamda fayda artırıcılar olarak düşünmek kolay de-ğildi. Kısmen, buradaki entelektüel blokaj kendi düşünce sistemlerinde bulunan mübadele paradigması olarak politikayı birleştirmek için bireysel çıkar modelleri geliştiren kişilerin başarısızlığından kaynaklanmış olabilir. Şayet politika, kavram-sallaştırmanın tüm düzeylerinde kişiler arasındaki potansiyel zorunlu ilişki olarak değerlendirilirse ekonomist ya çok cesaretlidir veya seçmenlerini net serveti artırıcılar olarak modellendiren kişidir. Sadece bir kaç Machiavelli'nin yıllar boyunca uğradığı hakaret ve küçümsemeleri tırpanlamak istiyorlar. Böylesi bir politika sahnesi hiç

de güzel değildir. Ve böylesi bir model üzerine inşa edilen bir analiz ve gerçek olarak lanse edilmesi oldukça zararlıdır.

Bu politik modellerin hoş görünmeyişinin sebebini kamu tercihi bakiş açısındaki bu unsurun açık bir alameti olarak şimdi görünen ihmal açıklayabilir. Machiavelli'den belki de önemli ölçüde etkilenen ilkelerden olan İtalyan Pareto, ve bu yüzyılın orta-sında, Schumpeter politik yöntemler hakkında modern sosyal bilim adamlarının üzerinde ya çok az etkisi olmuştur ya da hiç olmamıştır.

İnsan davranışı konusunda ancak "homo economicus" önermesi, mübadele paradigması olarak politika ile birleştirildiğinde, politikanın ekonomik teorisi karamsarlık ve umutsuzluktan kurtulacaktır. Kavramsal olarak, klasik iktisatçılarınkı ile bazı açılardan kıyaslanabilecek analizler geliştirilmesini mümkün kılacak yöntem ancak bu kombinasyondan geçer. Bireyler davranışlarının diğer yönlerinde olduğu gibi politika ile bireysel ilgili kişiler olarak modellendirildiğinde, anayasal davet kural ve kuruluşların çerçevelerini belirleyici ve yapıcı unsurlardan biri olacaktır. Böylesi bir yapı istismarları indirgeyecek ve kamu çıkar ve yararına yapılacak yardımlar ve ilgileri yükseltecektir. Bundan dolayı, burada bahsi edilen her iki unsuru içeren kamu tercihi görüşünün köklerini temellerini keşfetmek için Amerikalı Kurucular-American Founder'ın yazıtlarında ve önemli ölçüde de James Madison'un "The Federalist Papers'a" katkılarında bulmak yeterli olacaktır.

Kapsamlı bakışın iki kritik unsur ve yönlerini birleştiren ve dengeleyen modern kamu tercihi kuramındaki ilk katkısı olan, The Calculus of Consent'i inceliyorum. Bu birleşme de gerçekleşmemiş olabilir ta ki Gordon Tullock ve benim bu kitap içe-risinde getirdiğimiz müşterek ortaklık dışında (joint venture) zannederim, Knut Wicksell'sın harika eseri olan "kamu finansı" da itiraf olunan ve kabul edilen derin etkinliklerin altında benim vurguladığım şeyin mübadele olarak politika üzerinde modellendiğini söylemek doğru olacaktır. Karşılıklı olarak (ve ilginçtir ki ilkin kendisi iktisatçı olarak yetiştirilmemiştir),

Gordon Tullock'un vurguladığı şeyse (onun kendi tecrübeleri ve bürokrasi hayatından kaynaklanan) kati kişisel çıkar açısından tüm halk seçicileri (oy verenler, politikacı, bürokratlar) üzerine modelle-şiyordu. Bu kitabın analizi boyunca karşılaştığımız bir gerginlik vardı ki bu gerginlik kitabın ilk basımından beri 20 yıldır bizim lehimize çalışan türden olmuştur.

1960 ve 70'lerde ve 80'lerin başında, dalgalanma gösteren katkılar, kapsamlı kamu tercihi bakışındaki iki merkezi unsurun birbirinden ayrılan, farklılaşan ağırlıktaki kombinasyonlarını temsil etmiştir. Bürokrasi kavramı ve bürokratik davranış ve kurallar, talimatların kuramları hep homo economicus unsuruna doğru tartılıp değerlendirilmiştir. Buna karşı mübadele paradigması olarak politikadan olanlar anayasal analizler üzerine yapılan çalışmalarda daha türetici ve üretken olmuştur.

Modern kamu tercihi kuramının bu iki kanadı karşılıklı olarak tutarsız değildir. Politika ve politik yöntemler bir mübadele paradigmasında nihayetinde modellenseler dahi, basit ve doğrudan gözlemler politikacı ve bürokratların iç içe birleşenler olduklarını göstermiştir. Ve bu kişiler ekonomistlerin çalıştığı kimselerden pek farklı davranmazlar. Modern politikanın kurumsal ortamdaki göstergelerinden gelen çalışmaların pozitif analizleriyle yola çıkılarak bu basit noktanın tanısının yapılması; anayasal reform tartışmalarından önce gelmesi muhtemel, daha kapsamlı karşılaştırmalı çözümleme ve analizleri inceleyen girdiler açısından oldukça önemlidir, elzemdir. Olayın özü, bürokrasinin ve kuralların modern kuralların, modern kuramlarının anlayışları yüzünden, yeni kurumsal sınırlamalar için gittikçe artan bir bilinç, duyarlılık ihtiyacı hasıl olmuştur.

NOTLAR

1- Bu çalışma daha önce *Economia delle scelte pubbliche* (Roma) (Jan. 1983, s.7-15)'de yayınlanmıştır. Editör Profesör Domenico da Empoli'nin iznini burada tekrar yayınlamak için aldım ve önemli derecede değişiklikler yaptım.

- 2- Bakınız, James M. Buchanan "Public Finance and Public Choice", National Tax Journal, 28 (Dec.1975), 383-94; "From Private Preferences to Public Philosophy: Notes on the Development of Public Choice", in The Economics of Politics, ed. Arthur Selden (London: Institute of Economic Affairs, 1978), pp. 1-20; "Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications", Inaugural Lecture, Institute for Advanced Studies, Vienna, Austria, IHS Journal, Zeitschrift des Instituts fur Hohere Studien, 3 (Wien, 1979), B1-B11.
- 3- James M. Buchanan, "What Should Economists Do?", Southern Economic Journal, 20 (Jan. 1964), 213-22.
- 4- James M. Buchanan, What Should Economists Do? (Indianapolis: Liberty Press, 1979).
- 5- James M. Buchanan and Gordon Tullock, The Calculus of Consent (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962).
- 6- Knut Wicksell, Finanztheoretische Untersuchungen (Jena: Fischer, 1896).
- 7- Bu konuda bakınız, James M. Buchanan ve Richard E. Wagner, Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes (New York: Academic Press, 1977).

MALİYE POLİTİKASI VE MALİ TERCİH: DENK OLMAYAN BÜTÇELERİN ETKİLERİ⁴

James M. Buchanan

Çeviren: Esra Siverekli Demircan

Giriş

Bireyler, kamu harcamalarında öngörülen artışa destek de olsalar, karşı da çıksalar verecekleri kararlarda verginin maliyeti ile faydaları arasında bir ilişki kurmak zorundadırlar. Bundan önceki bölümde, bütçe dengesinin tüm içeriği göz önünde bulundurularak, böylesi ilişkilerin kurulmasının sürekli tercihleri etkileyebileceği yönler belirtilmişti. Bu durum bireylerin fayda-maliyet karşılaştırması yapmasını kolaylaştıracaktır. Daha sonraki aşamalarda yapılacak olan analizlerde denk olmayan bütçeleri inceleyerek bir yandan vergi kararlarında, diğer yandan harcama kararlarında bireyin yapmaya çabalayacağı planlarındaki bu alışıla gelmiş değişikliklerin etkilerini dikkatle ortaya koymaya çalışacağız. Öncelikli ve temel amaç fayda ve maliyetlerde bir karşılaştırma yapmak olup, bu durum gelir ve giderler arasında denge kurmayı içeren bir sistemi oluşturmadan daha güçtür.

⁴ James M. Buchanan, Public Finance in Democratic Process, (in) " Fiscal Policy and Fiscal Choice: The Effects of Unbalanced Budgets ", The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1967, ss:98-112. (Daha önce şu dergide yayınlanmıştır: Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Dergisi Sayı:3 Yıl:1 Temmuz-Ağustos-Eylül 2001)

Denk olmayan bütçeler günümüz gerçek dünyasının mali sistemlerinde her zaman olası bir durumdur. Basit bir ifadeyle herhangi bir bütçede denklik zorunlulukla öngörülmesi ve bu durum bir model olarak algılanmalıdır. Daha önceki tartışmalar yararlı görünmekle birlikte, bu tartışmalar birey davranışları üzerindeki etkilerinde olduğu gibi dengesizliğin etkileri üzerinde yoğunlaşmayı kolaylaştırır.

Mali olayların iki kısımlı belirgin ayırımı, öngörülen vergileme seviyeleri ve kamu mal ve hizmetleri için öngörülen harcama arasındaki mevcut potansiyel farkı ortaya koymak şeklinde kendini gösterir. Bu farklar ortadan kaldırılmaksızın, bütçe açıkları demokratik karar aşamalarında ortaya çıkma eğiliminde olmaktadır. Bizim öngördüğümüz modelde, açıklar sıkı bir dengenin zoraki öngörülmesi nedeniyle potansiyel olarak kalır. Öncelikle bu zoraki sınırlamaları bir kenara bırakarak, ortaya çıkan açıkların fiili açıklar olduğu kanısı üzerinde durulabilir. Siyasi karar organları bir dereceye kadar mali tercihlerini vergi ve harcama kalemleri arasında açık bir şekilde belirterek, gerekli ayırımı yaparlar. Kişisel hesaplamaların bir sonucu olarak öngörülen potansiyel açık, tüm sonuçların bireylerin tamamının birbirlerini etkilemesi aşamasına dönüşmesi nedeniyle, değişiklik gösterebilecektir.

Açıkların artmasına izin verildiği takdirde, karar organları açıkların finansmanını da sağlamalıdır. Ve bu konuyu karar organları, kamu faydaları ve kamu maliyetlerinin gerçek anlamda karşılaştırmasını yapmak için, bireyler üzerindeki önemli etkilerini ortaya koyarak değerlendirmeye çalışırlar. Kısaca söylemek gerekirse, bütçe açıkları finansmanının yalnızca iki aracı vardır. Bunlardan birincisi borçlanmadır ki bu araç; mevcut satın alma gücü çerçevesinde döviz üzerinden yapılan zorunlu borçlanma olup, faiz söz konusudur. Diğer araç ise, para basımı olup; doğrudan doğruya satın alma gücü olarak kabul edilebilecek nakit veya kaydi para şeklindedir ve faiz söz konusu

değildir. Mali tercih seçenekleri üzerinde denk olmayan bütçelerin etkileri bu iki finansman yönteminden herhangi birisi altında belirlenmelidir. Bu yöntemlerden ikincisi olan para basımı yöntemi, sadece, etkin para yaratma gücünü tasarrufu altında tutan merkezi hükümet organlarınca gerçekleştirilebilir. Bununla birlikte hükümet, ekonomideki tüm büyüklüklerin hareketi ve düzeylerinden doğan bazı sorumlulukları da yüklenmiştir ki, bunlar; gelir, istihdam ve fiyatlar genel seviyesidir. Bu kalemlerde meydana gelen artışlar, ekonominin bütününe yapısına bağlı olan harcama ve vergi kararları arasında gerçek bir köprü olması nedeniyle analizleri güçleştirmektedir. Ekonominin bütününde hangi tür değişikliklerin nasıl gerçekleştirilebileceğini belirlemek gerekli olacaktır. Bu değişiklikler makro ekonomik değişiklikler olup, bireylerin mali planlarının (gelir-harcama) her iki yönü arasında oluşturdukları köprünün etkilerini ve mali tercihlerini ortaya koyar.

Borç Gerçeği ve Denk Olmayan Bütçe

Bir birey veya aile için, özel bütçe her muhasebe döneminde dengede olmayı gerektirmez. Borçlanmaya gitmek veya iç veya dış kaynaklardan ödünç almak gelir ve giderler arasında çözülmesi zorunlu bazı sorunların ortaya çıkmasına neden olur. Nitekim, tek bir aile için borç olayı, düzenleyici bir takım kalıcı önlemler alınıncaya kadar, hesapları dengeleyerek rahat bir nefes alma imkanını geçici olarak sağlayabilir. Borçlanmanın etkileri, özel bütçedeki açıkları kapatma geçici bir araç olarak bazı durumlarda önemli olup, bunlar burada dikkate alınmayacaktır.

Borçlanma, hükümetin karar organları için, belirli limitler içerisinde hemen hemen her zaman mümkün olan bir olay olup, kamu harcamalarının finansman yönünü oluşturan bir araç olarak vergilemenin alternatifidir. Bizim sorunumuz şudur: Açıkları kapatmak için ortaya çıkan borçlanma olayı, bireylerin tercihlerini ve davranışlarını etki-

leyecek nasıl bir durum ortaya çıkaracaktır? Mümkün olan en basit model bu sorunu çözmemizi sağlar. Harcamanın sadece tek bir kamu malı veya hizmeti elde etmek için yapıldığı düşünülürse, bunun karşılığında da tek bir vergi ile karşı karşıya kalınacaktır. Bireylerin karşı karşıya kaldığı ikili kararlardan biri yaptıkları harcama miktarı olup, diğeri ise ödenecek vergi miktarıdır. Ancak, öncelikle borçlanma olanaklarını değerlendirmeliyiz. Toplumun bütünü göz önünde bulundurulacak olursa, sağlanan kamu mal ve hizmetleri için bir ödeme aracı ve özel harcamalardan hacimce daha büyük olan kamu harcamalarına tahsis edilen kaynaklar anlamında, bir vergi ve harcama kararı arasında gerçek bir köprü kurma imkanı yoktur.⁵ Şayet hükümet tercih edilen vergileme ve tercih edilen harcama seviyeleri arasındaki farkı kapatacak bir araç olarak borçlanmaya başvurursa, sözü edilen gelir-harcama kalemleri ile ilgili tercihler birbirlerinden bağımsız olarak gerçekleşir. Bu durum gerçek anlamda, sadece birey tercihi olarak kişisel değil, aynı zamanda tüm toplum açısından geçerliliğini korur. Bu koşullar altında, harcamalar için kollektif karar, her zaman kollektif bir vergi kararını doğurmayacağı gibi; vergileme için kollektif karar da aynı zamanda her zaman kollektif bir harcama kararını vurgulamaz.

Borcun alternatifinin olması, mali kararların her iki yönünde de fayda ve maliyetlerin ağırlığı arasında ortaya çıkan olası farklılıkları arttırma eğiliminde olabilir. Kamu harcamalarının genişlemesi durumunda bireyler, bedelsiz olarak sunulan kamusal malların fırsat maliyeti düşük olduğundan, diğerk koşullar sabit olduğunda denk bütçeye kıyasla piyasa mekanizmasına daha az ihtiyaç duyacaklardır. Bazı nedenlerden dolayı gelecekteki vergilerin indirilmiş değerini

⁵ Kamu harcamalarına tahsis edilen kaynaklar bir dereceye kadar ekonominin bütününden sağlanabilir. Borçlanma halinde satınalma gücünün idaresini kaybeden bireyler, ihtiyari değişim süreçlerinde kamu hizmetlerinin faydalarını tam olarak değerlendiremezler. Bu bilgilerin tamamı için *Kamu Borcunun Kamusal Özellikleri* (Basımevi: Richard D. Irwin, 1958.) isimli kitabıma başvurulabilir. Ayrıca daha yeni bir kaynak için James M. Ferguson'un *Gelecek Nesiller ve Kamu Borcu* isimli eserine bakınız. (Kuzey Karolina Üniversitesi Yayını, 1964.)

hesaba katmayan birey, borçlanmayı indirime uğramamış cari vergilere eşitlik olarak algılar. Diğer bir deyişle birey, borçlanmanın gerekli olduğu bir modeli desteklemekten ziyade, kamu giderlerindeki büyük artışların bir nevi “ oy kaygısı ” ndan kaynaklandığını tahmin edebilir. Bütçeleme aşamasının bir diğer yönü; birey bir vergi tercihi ile karşı karşıya kaldığında, borçlanabilme kapasitesi nedeniyle kamu hizmetlerindeki azalma ile, toplam gelirlerin azalması arasında doğrudan doğruya bir ilişki kurmayacaktır. Birey borçlanmanın olmadığı bir modelden ziyade, vergi artışlarına ikna edilmesi konusunda bir dereceye kadar isteksiz olacaktır. Birey davranışları modelinden ortaya çıkan bu öngörüler, toplumsal isteğe dönüşme eğilimi içerisine girecektir.

Şunu da vurgulamak gerekir ki, kamu borçlanmasının etkileri olarak bu sonuçlar, mali tercih üzerinde borçlanmanın bir finansman yöntemi olarak vergilemenin alternatifi olup olmadığı şeklindeki normatif bir probleme bağımlı değildir. Ulaşılan sonuçların sınırlandırılmış ve sezgi yolu ile öğrenilmiş olduğu son derece açık olup; borçlanma, bireylerin kendilerinin ve diğer tüm toplum üyelerinin ödemekle yükümlü oldukları mevcut vergi mükellefiyetine karşı daha fazla isteksiz olmasına yol açacak ve buna karşılık kamu harcamalarına da ılımlı bakmalarını sağlayacaktır.

Bu eğilimin bazı belirsiz tanımları, muhtemelen tüm seviyelerde hükümetin karar birimlerince öngörülen anayasal borçlanma limitlerinin merkezi ve yaygın olduğunu ortaya koyar. Böylesi sınırlamaların (limitlerin) yokluğu, hükümet üzerinde kredi maliyetlerindeki artışın limitlerin üzerinde seyretmesine neden olabilmesine rağmen, demokratik tercih aşamasındaki çalışmalar “ kapasite ” limitlerinin altında borçlanmayı pekala gerçekleştirebilir. Belirlenen limitler ile karar çatışmaları artış gösterebilir. Hükümetin X dolarlık bir harcamayı onaylaması durumunda, vergileme Y dolarlık bir gelirden oluşacak, ancak sadece Z dolarlık bir borçlanmaya izin verilecek ve X ve

Y arasındaki farkın Z' den daha az olması halinde çözülmesi gereken bir karışıklık söz konusu olacaktır. Borçlanma sınırlarının ve borçlanma hedeflerinin aşılması ile birlikte borçlanma gelirlerinin verimsiz kullanımı ekonomideki temel etkinsizliklerin başlıca nedenlerindedir.

Bu anlamda, hükümet borçlanması sadece olağanüstü durumlarda ve geçici nitelikte açıkların olması durumunda sağlanan özel borç veya bir aile borçlanması ile benzerlik gösterir. Para yaratma olayına başvurmaksızın, yerel hükümet kendi kredibilitesini göz önünde bulundurmak zorundadır. Bu arada hükümet borçlanması ile bir aile borçlanması arasındaki temel farklılığın da göz ardı edilmemesi gerekir. Normalde sorumlu bir karar birimi mevcuttur. Demokratik olarak organize edilmiş politik bir grupta, bunun tersine, katılımcı bir birey kişisel veya birey olarak değil, grup içinde sorumluluk veya kollektif kararlarla karşı karşıya kalır. Kişi bu kararlara katılırken, kendi tercihlerini ifade ederek, daha az veya daha fazla doğruyu keşfederek, kollektif tercihlerini kendi refahını yükseltecek derecede kullanır. Birey kendisini özel bir ailenin karar sürecinde hissettirecek "birlik sorumluluğu" olarak adlandırılabilir durumla aynı anlamda olan hisleri taşır. Diğer bir deyişle, birey tamamen "kişisel" olması nedeniyle, kendisinin de bir üyesi olduğu politik grup ile kendi sorumluluk ve çıkarlarının tamamen ayrımını yapamayacaktır. Kişinin politik topluluktaki üyeliği, kendisine konuşma ve sınırlandırılmış mali sorumluluk sistemi altında bir rol oynama iznini verir. Şayet hükümet borçlanma taahhütlerini yerine getiremiyorsa, birey topluluk borçlanması üzerinde iyileştirici etkiler yapacak kişisel bir zorunluluk altında değildir. Bireyin böylesi bir pozisyonda kararı, etkinlik ile ilişkilendirilmeksizin yükümlülükleri sınırlandırılmış bir şirketin pay sahiplerinin kararı ile benzerlik gösterir.

Ulusal Borçlanma

Kendisini bir hükümet birliğinin üyesi olarak hisseden bir bireyin mali kimliğinin bir yönü, artan nüfusla toplumda çok sayıda vatandaş olması sonucunda daha az hissedilebilir olmasıdır. Ulusal hükümet seviyesinde, bireylerin çoğunluğunda, özel mali sorumluluk hisleri aslında yoktur. Mali tercih üzerinde kamu borçlanmasının öne sürülen bu etkisi, hükümet seviyesinde daha fazla önem kazanır. Bu durum bizi, bireylerin çıkar ve ilgisizliklerini çoğaltan, gruplararası anlaşmazlıkla ilgili önemli noktaları kapsayacak olan mevcut hükümet seviyesinde verilen vergileme ve harcama kararlarına dair bekleşmelerle karşı karşıya bırakır. Bu nokta da bize A.B.D.' de 1963-64 dönemindeki *vergi indirimi* konusundaki tartışmalarda vatandaşların bireysel rollerinin önemli olduğunu gösterir. Birey olarak parlamentodan beklenti ile parlamenter olarak duyulan beklenti arasında tercihlerin farklılaşmasına yol açan faktörler neler olabilir? Vergi indirimi her zaman olduğu gibi kamu harcamalarının bağımsız bir şekilde tartışılması isteğinin bir sonucu olmuştur. Bireyler önerilen vergi azalış programının altında kendilerini güvende tutabilecek ilave özel fonların yetersizliğine haklı olarak karşı çıkmışlardır. Vergi azalışının önemli rolü ve birey için maliyetleri ne olacaktır? Açıkça, bireyler bu maliyetlerin sunulan kamu hizmetlerinin mevcut seviyesinde herhangi bir azalışa yol açmayacağını bilir. Gerçekten, birey kendisine vaadedilen vergi azalışının faydalarına karşı denge kuracak maliyetlerin açık olmadığını bilir. Kendisinin katıldığı politik karar alma sürecinin bir sonucu olarak, artış gösteren herhangi bir açığın ulusal borçlanma ile finanse edilebileceğinin farkındadır.

Benzer davranış, hesapların harcama yönü ile de öngörülebilir. 1963 yılının ortalarında bir vatandaşa federal uzay programında öngörülen artışlar konusunda fikri sorulduğunda, bazı açılardan ve kabaca teknolojik birikim, reklam, ulusal prestij, spor anlamında bir kısım faydalardan söz edebilir. Ancak maliyetler ne olmuştur? Birey artış gösteren vergilerin içerisine uzay programının maliyetlerini dahil ederek, konuyu bütünleştirmez. Bunun tek bir basit nedeni de şudur

ki; birey böylesi vergileri ödemek zorunda olmadığını bilir. Demokratik tercih sürecinin öngörülebilir bir sonucu, açık yaratmaksızın vergilemeye alternatif olarak yapılan borçlanma halinde bütçe açıklarını devralan nesil anayasal sınırlamalar yoluyla kısıtlamaların olmadığını bilir.

Bu sonuç tabii ki “mali politika ” zemininde doğrulanan ve mantıklı kılınan bütçe açıklarının ortaya çıkması durumunu kuvvetlendirir. Açıkların desteklenmesindeki Keynesyen ve Neo-Keynesyen varsayımlar, demokratik hükümetlerde açık yaratmayı gelişmenin nedenlerinden biri olarak önemli ve meşru kılma eğiliminde olmuştur. Bu eğilim öylesine yaygınlaşmıştır ki, konu Keynesyen karşıtları ortaya çıkmadan önce henüz çığırından çıkmamış olan açıkların ortaya çıkış nedeni olarak sorgulanabilir. Sık sık alınan vergileme ve harcama kararlarında bireyin yasal temsilcisince gerekli uygulamalar yapılmakta olup, birey gerçek mali sorumluluk kapsamına dahil edilmez. Ancak bu durumun da doğruluğu; yapılan borçlanma üzerindeki (ve/veya para basımı) “ anayasal ” kısıtlamalar ve bu kısıtlamaların hükümet seviyesinde olması gerçeği nedeniyle tartışılır. Böylesi bir uygulama genel kabul görmemesine rağmen, denk bütçe kuralı A.B.D.’ de yazılmamış mali anayasanın genel ve bölünmez bir parçasını oluşturmaktadır. Sadece, bu kısıtlamaların arttırılarak güçlendirilmesi imkan dahilinde görünmektedir. Bu durum geçmiş dönemlerde geçerli olan yöneme göre açıkları muhafaza eden geleneksel ahlaki oluşumlar üzerine inşa edilmiştir. Bireyler bütçe dengesinin “ mitoloji ” sini kabul ettikleri sürece, bu yazılmamış anayasa kuralları açık yaratmayı sınırlandırma gayreti içerisinde olmaya devam edecektir. Keynesyen ve Post-Keynesyen varsayımlarının etkisi bu kuralın “ anayasal ” statüsünü zayıflatmıştır.

Burada bir zamanlar ortaya konulması gerekli olan durum, böylesi sonuçların istenip istenmemesi ile ilgili değildir. Ayrıca açık yaratma meylinde olan gelişme, vergileme ve kamu harcamaları ile ilgili belir-

li veya herhangi bir iz de taşımaz. Şunu da söylemek gerekir ki, uygulamada bütçe açıkları yaratmaya yönelik bir eğilim içerisinde olan demokratik prosedür, kamu harcamalarında “ aşırı genişleme ” anlamında değildir. Sözü edilen durum, “ kamu borçlanması ” nın yapılmaması gerekliliği savunulduğunda ele alınması gereken bir konudur. Açıkçası, böylesi normatif yargılar için bir kural yoktur. Böylece tüm bunlar, kamu harcamalarının muhtemelen daha fazla ve borçlanmanın (ve/veya para basımı) alternatifi olmadığına daha az vergilemeyi vurgular.

Buradan çıkarılacak basit sonuç, bütçe açıkları yaratma meylinde olan ve vergilemeye bir alternatif olarak ulusal borçlanma hakkında daha fazla söylenecek bir şeyin olmadığıdır. Borçlanma söz konusu olmadığına, aynı mantığın bir sonucu olarak açıkların da olmadığı ve borçlanmaya para yaratma amacı ile bilgisizce başvurulduğu söylenebilir. Ancak sonuç ortaya atılan görüşten daha fazla memnuniyet vericidir. Vergilemenin alternatifi olan borçlanma, bireyler için fayda ve maliyetler arasında kurulan köprünün tesisini daha fazla güçleştirir. Bu olumlu bir sonuç olup, deneysel olarak test edilmiş hipotezlerin türemesini sağlayabilir. Analiz öne sürülebilecek gelişmelerden ötürü, birçok durumda istenmeyen borçlanma alternatifine başvurulacağını ifade etmez. Ayrıca analiz, Keynesyen iktisadi düşünceyi çürütme ve bütçe dengesinin “ etkin ” anayasal kuralını çürütme eğiliminde değildir.

Para Yaratma (Para Basımı)

Kamu borçlanması kesinlikle para basımı ile karıştırılmamalıdır. Hiç birşey, modern ekonomik politika analizini, bu ayırımı net olarak yapmaya karşı çıkan ısrarcı ekonomistlerden daha fazla zorlaştırmaz. Kamu borcu, borcun daha sonraki evrelerinde oluşan faiz ödemelerini zorunlu hale getirir. Para basımı böylesi bir zorunluluğu kapsamadığı için, etkileri mali işlemlerde belirgin farklılıklara sahip-

tir. Para yaratma yetkisine sahip otoriteleri bünyesinde barındıran hükümetler için mali açıkları gidermenin bir değil, iki yöntemi vardır. Bu mali açıklar tercih edilen harcama ve vergi miktarı arasındaki farktan doğar. Burada sorun bireylerin mali tercih davranışları üzerindeki etkilerinde para basımının borçlanmadan nasıl farklı olacağı ile ilgilidir.

Bu soruya cevap vermek için, yapılan işlem anındaki ekonominin yapısı hakkında bazı varsayımlar öne sürmek gerekir. Kaynakların tam istihdam seviyesinde olduğu durumda veya istihdamın toplam talebi aşması halinde, harcama artışları olmaksızın fiyatlar genel seviyesinde artışlar meydana gelecek ve yaratılan para miktarı nakit sahipleri ve kullanıcıları üzerindeki dolaylı vergi miktarına eşit olacaktır. Bu limitler altında, öngörülen kamu harcamaları ile öngörülen vergileme seviyeleri arasındaki başlangıçta oluşan farka rağmen, bir dengeleyici finansman aracı olarak yeni bir *vergi*'ye başvurulduğunda gerçek olmayan açık, gerçek açık haline dönüşür. Bireyler farkına varıncaya kadar tercihlerinde, para basımı konusundaki bu net aldatmacayı görmezlikten gelir. Birey yeni harcama projelerinin onaylanmasına, gerçek kamu borcunun bir dengeleme aracı olmasından daha fazla isteksiz olabilir. Birey fayda ve maliyetler arasında uygun bir köprü kurabilinceye dek, bu maliyetler cari gelir yönünden bu modelde para basımı altında ölçülebilir. Bunun aksine, borç yaratma durumunda, maliyetlerin karşılaştırılabilirliği gelecekteki gelir kalemlerinin şimdiki değerleri bakımından hesaplanmalıdır. Gelecekteki vergilerin tamamı tahsil edilmemiş olduğundan, yapılması gereken borçlanma, diğer tüm şartlar eşit olduğunda yapılması gereken para basımından daha büyük bütçe açıkları doğurma eğiliminde olacaktır. Bu sonuç, ister istemez para basımı olayının ortaya çıkardığı bireyler üzerindeki belirsizliği giderebilecek varsayımlara dayanır. Bu durum tabii ki belirsizliğin etkilerinin burada vurgulandığı şekliyle aşılabileceğini gösterir.

Para Basımı ve İşsizlik

Analizin tam istihdam modelinin dışında bir değişim yaptığımızda farklılığa uğraması kaçınılmazdır. Şimdi tam tersi bir durumu dikkate alalım. Fiyat enflasyonu yaratmaksızın toplam istihdam ve kapasiteyi arttırabilecek, bir dereceye kadar kullanılmayan kaynakların var olduğunu farz edelim. Bu durumda, para basımı yoluyla finanse edilen bütçe açıkları, pay ve nakit sahiplerinin üzerine dolaylı vergi yüklemeyecektir. Bu durumun gerçek dünyada dikkate alınması ekonomi politikası ile ilgili düşüncelerde “Keynesyen Devrim” inin önemli bir eseri olmuştur. Böyle aşırı depresyon durumlarında, 1930’lı yıllarda olduğu gibi, kamu harcamalarındaki artış kararı, bir seçmen-vergi mükellefi-vatandaş olarak gerçek maliyetlerde bir denge anlamına gelmediği gibi mevcut veya gelecek dönemlerde de bu anlama gelmez. Profesör Abba Lerner, bu tür durumlardaki ısrarcı tavırlarında haklı olup, sadece para basımı yoluyla finanse edilmesi şartıyla, kamu harcamalarının altında yatan gerçek maliyetlerin olmadığı fikri üzerinde durmuştur.⁶ Burada, bireysel veya toplumsal anlamda gerçek köprü kurulmamış ve vergi koymak için uygun bir ekonomik ortam yaratılmamıştır. Para basımı yoluyla bütçe açıklarının finansmanı, gruplardaki bireylerce meclis toplantıları aracılığıyla karşı çıkılacak anlamlı kararlar içerisinde, ekonomik realitenin bir parçası haline gelir. Aslında böylesi durumlardaki “ideal” yapı, sadece harcama kararlarının önerilmesi ile oluşan yapılardan biridir. Bu olmadığı takdirde, vergileme kararlarından harcama kararlarına doğru bir gelişim arzu edilebilir ve mali yapının iki yönü arasındaki gerçek köprüünün varlığı toplam ekonomik faaliyetlerdeki büyümeyi gerektirinceye kadar ideal olarak rasyonel davranış, kamu harcamalarında artışı ve aynı zamanda vergi indirimini öngörür.

⁶ Daha önceki fikirler için, A.P. Lerner’in *Kontrol Ekonomileri* isimli eserine bakınız. Sözü edilen durum, faiz ödemeleri (ve aynı zamanda ödeyiciler) nedeniyle mali açıklara duyarlı değildir. Bununla birlikte sözkonusu durum gelecekteki vergilerin indirime uğramış değerleri anlamında, gerçek bir maliyet anlayışını doğurur. Maliyet olayı, öngörülen bir dereceye kadar, atıl kaynakların varlığı altında tamamen gereksizdir. Böylesi dönemlerdeki faiz maliyetlerinin düşük olabileceği gerçeği, temel varsayımı değiştirmez. Borçlanma burada, fayda anlamında sadece birkaç yönden para basımına karşı savunulabilir.

Bütçe dengesi kuralına karşı Keynesyen ve Neo-Keynesyen iktisatçılar tarafından başlatılan mücadele, mali kararlardaki böylesi şiddetli ayrılığı tamamen kolaylaştırmalıydı. Bu güçlük karşısında *anayasal* kurallar, bazı koşullarda zorlayıcı tercih davranışlarında yardımcı olabileceği gibi diğer koşullarda ve tersi durumlarda istenmeyen sonuçlar doğurabilir. Keynesyen karşıtlarının son görüşlerinin denk bütçe kuralını zayıflatması durumunda, aşırı depresyon süresince mali tercihler, hiç şüphesiz bireysel tercihleri olumsuz yönde etkilediğinden bütçe kurumu yoluyla düzenlenebilir. Ancak bu durumda bütçe dengesinin, mali yapının iki yönü arasında uygun bir köprü oluşturmakta bir yardımcı olmadığında; yüksek gelir ve istihdam dönemi süresince mali tercihin kötü sonuçları ortaya çıkacaktır.

Olayların normal akışı içerisinde, ekonomi yukarıda açıklanan anlamda ne tam istihdamda olacak, ne de bunun tersine işsizlik sürecinde olacaktır. Herhangi bir zaman zarfında, toplam talepte meydana gelen artış, fiyatlarda artışa, verimlilik artışına ve ek istihdam yaratılmasına yol açacaktır. Enflasyonist etkiler ve istihdam etkileri arasındaki karmaşa, konjunktür dalgalanmaları olarak adlandırılan safhaları değiştirmekle birlikte, her iki alandaki etki normal şartlar altında bir dereceye kadar mevcut olabilir. Bu durum bize, federal tahsisat ve federal vergi önerileri ile karşı karşıya kalan bireyin mali tercih davranışları hakkında bilgi verir. Bireyin gelir-harcama kombinasyonunda ortaya çıkan açıkların yalnızca para basımı yoluyla finanse edileceğini tahmin ettiğini farzedelim. Bu durumda, fayda ve maliyetler arasında kurulması gereken köprüyü birey nasıl oluşturacaktır? Birey muhtemelen, vergilerden daha fazla gelir gerektiren harcama projelerini onaylama eğiliminde olarak, tüm dönemlerin genel değerlendirmesini yapacaktır. Genel eğilim, açıkları sürekli kılacak şekilde olacaktır. Ancak kamu harcama projelerinin gerçek maliyeti, ekonomik faaliyetlerin çeşitli aşamalarında farklılık gösterecek ve ideal olarak tercih davranışı bu farklılığın bazı tanımlamalarını ortaya koyacaktır. Açıktır ki, bu farklılık bireylerin kararlarına belirsizliğin çeşitli faktörlerini dahil eder. Bireyin seçimde oylaması ile, hedeflenenin dışında önerilen

genişletilmiş bir program söz konusu olduğunda; bireyin bu genişlemeden doğan maliyet beklentisi ne olacaktır? Mevcut vergi ortamında ve gelirlerin gözden geçirilmekte olan mali karardan evvelki toplam harcamalara eşit olduğu farzedildiğinde; birey toplam vergi yükümlülüğünün ne olduğunu kabaca bilir. Ancak birey aynı zamanda vergi oranlarında değişme olmaksızın kamu harcamalarında artış olmasını arzu eder. Birey maliyetleri nasıl tahmin edecektir? Programın onaylanması durumunda ve açık ortaya çıktığında, fiyat enflasyonu ve/veya milli gelir artışı şeklinde sonuç ortaya çıkacaktır. Bireylerce katlanılan gerçek maliyetler, açığa dayanan para basımı işlemlerinin son etkileri ve fiyat arasındaki tam tamına yapılmış ayrıntılı hesaba bağlı olarak değişecektir. Açığın toplam hasılayı arttırması durumunda eklenen hedef savunması daha az veya sıfır maliyete güven sağlayabilecektir. Diğer yandan, durumun fiyat enflasyonu ile sonuçlanması halinde eklenen savunma, bireylere sadece nakit kullanımı veya nakdin elde tutulması şeklinde gerçek bir maliyet sağlayacaktır. Bir harcama teklifini vergi maliyetlerine tam olarak dönüştürebilmek için, tüm milli ekonomi üzerindeki negatif değişkenlerin hareketini birey öngörebilmelidir. Bu hareket, dış değişkenlere olduğu kadar, sırayla sistemdeki tüm ekonomik birimlerin davranışlarına da bağlıdır. Bir bireyin tercih hesaplarının çok sayıda olabileceği karşılıklı dayanışmanın olduğu bir durumu tasavvur etmek güçtür.

Borçlanma, Para Basımı ve Belirsizlik

Analiz, tam istihdam veya işsizlik ortamındaki iki uç model ışığında; bir çeşit finansman yöntemi olarak para basmanın mali tercihte borçlanmadan daha rasyonel olan birey davranışına vesile olması gerektiğini öne sürer. Eğer ekonomi tam istihdamdaysa, para miktarı cari dönem vergisine eşit olacak, gelecek dönemdeki vergilerin önceden kullanılması durumu olan borçlanmadan bir dereceye kadar daha doğru bir uygulama olacaktır. Böylesi durumlarda, demokratik karar aşamalarında ortaya çıkan açıklar, borçlanmaya nazaran para basımı halinde yine bir dereceye kadar daha küçük olacaktır. Diğer yandan, Keynes'in işsizlik modelinde, para basımı gerçek maliyet

anlamına gelmez ve açıkçası bu durum borçlanmanın sağlayacağından daha büyük açıklara yol açar. Ayrıca, bireysel katılım yoluyla ortaya çıkan tam istihdam ortamı olmasa dahi, bazı gerçek maliyetler ortaya çıkabilir. Sonuç iki modelden borçlanmanın ikinci en iyi finansman aracı veya kurumu olduğudur.

Para basımı, bilinen yöntemler içerisinde olduğu sürece, fiyat etkileri ve işgücü verimliliğinin bazı bileşimlerini mümkün kılan bu modeller içerisinde açık finansman aracı olarak nisbeten daha etkili olabilmektedir. Bireyler böylesi durumlarda daima, faiz içerikli borçlanmadan ziyade para basma yöntemi ile finanse edilen potansiyel açıklar hakkında bilgi sahibi olması halinde, maliyet ve faydalar arasında daha iyi bir karşılaştırma yapma kabiliyetine sahip olabileceklerdir. Ancak, fiyat etkileri ve istihdam verimliliği arasında karmaşıklık olarak kendini gösteren belirsizliğin var olması halinde sonuç değiştirilmelidir. Burada ikinci en iyi veya nispeten daha az etkili kurumlar mantıklı zeminlerde desteklenebilir ve geriye kalan finansman aracı olarak borçlanmaya başvurulabilir. Birleşik Devletler’ de 1960’lı yılların başlarında yaşanan oldukça yüksek işsizlik sorununa rağmen görülen açık, yapısal faktörlere veya toplam talebe atfedilmiştir. Bu durumda açıkların finansmanı için iki kurumu karşılaştırabiliriz. Para basımı alternatifine nazaran kamu borçlanması alternatifi ile daha fazla karşı karşıya kalan ve açığın toplam talepten kaynaklandığını düşünen bireyler, bir yere kadar harcama programlarının gerçek maliyetlerini takdir etme eğiliminde olabilirler. Diğer yandan, işsizlikte yapısal faktörlerin etkili olduğunu düşünen bireyler, para alternatifine nazaran kamu borçlanma alternatifi ile daha az karşı karşıya kalmaları durumunda, bir yere kadar harcama programlarının gerçek maliyetlerini takdir etme eğiliminde olabilirler. Kamu borcu alternatifinin etkisi, bazı hatalarla birlikte analize oldukça yakın iki yaklaşım ortaya koyar. Olası hataların bazılarının ortaya çıkması halinde, borçlanma alternatifi üzerinde güven tesis edilerek daha rasyonel tercih davranışları ortaya konulabilir.

“ Fonksiyonel Maliye ” Teorisi

Keynesyen fikirlerin rağbet gördüğü ilk dönemlerden sonra, politik karar alma birimlerinin yapısına gösterilen çok az itibar ile sık sık gelişim gösteren politik öneriler süresince, denk olmayan bütçe, “ mali politika ” tartışmaları daha gerçekçi olarak yerini almaya devam etmiştir. Etkin bir demokratik süreç içerisinde makro-ekonomik değişkenler için elde edilmesi arzu edilen değerler kapsamında, tüm politikaların üzerinde bir araç olan devlet bütçesi nasıl kullanılacaktır? “ Fonksiyonel Maliye ” fikrinin doğruluğu büyük oranda kabul görmüş, makro-ekonomik amaçlar için bütçenin ihtiyatlı idaresinin; temsil edici kanun koyucuların kontrolü ile gelir ve harcamaların olduğu gibi değişmeden kalması durumunda, etkin çalışmasını ümit etmek yanlış olur. Tabiatında açık yaratma meyli bulunan ve mali politika silahları ile diğer yapısal eksikliklerle birlikte ortaya çıkan durumu tartışabiliriz. Fonksiyonel maliye ümidi, kaybedilen dönemin tamamı üzerinde bir simetriye yol açabilir. Bu faktörlerin kabul görmesi ve mali politikanın savunulması, temel kurumsal yapılardaki değişmelerin savunulması sonucunu doğurur. Öneriler, vergi ve harcama konularının doğrudan kanun koyucunun kontrolünden idarecilerin kontrolüne geçmesi ile ilgili kararlar üzerindeki otoriteleri değiştirmek meylindedir. Bu çalışmada öncelikle dikkate alınacak vatandaşlar, seçmenlerden tahminen daha az dolaylı mali baskı altında olan idareciler faaliyetleri daha etkin tahmin edebilirler. Vergi ve harcama oranları tahminen, demokratik karar aşamalarındaki doğal anlaşmazlıklar bertaraf edilerek ve makro-ekonomik araçlar kullanılmak suretiyle serbestçe arttırılarak azaltılabilir. 1961’de bu yönde Başkan’a verilen direktif doğrultusunda atılan bir adım olarak teklif edilen *Para ve Kredi Komisyonu* kişisel gelir vergisinin ilk dilimine tekabül eden oranı, ihtiyari gücünü kullanarak, mali politika işlevini kolaylaştırmak amacıyla arttırmış ve azaltmıştır.

Anayasal benzeri bazı yetkilerle donatılmış kanun koyucu birimler tarafından idarecilere aktarılan yetkilere sahip olmanın yanı sıra, böylesi ihtiyari güçlerin olduğunu farz edelim. İdareci bu durumda vergi ve harcamaları arttırmak veya azaltmak konusunda önemli yetkilere sahip olacaktır. Temsili demokrasilerde parlamenter tercihlerinin bireysel tercihleri aynen yansıttığı varsayılır. Vergi ile kamusal program faydaları arasındaki ilişkinin mükellef açısından belirsizliği, mali politikaların oluşturulmasında denetimi zayıflatan diğer önemli bir husus olarak karşımıza çıkar. “ Fonksiyonel Maliye ” gücü olmaksızın idareciye ilave yetki vermenin mümkün olmadığı açıktır. Aynı zamanda, temel mali kararlar üzerinde ilave bir güç olayı, kamu malları ve özel mallar arasında aşırı karışıklığa meydan verebilecek, en son tercihtir.

Güç, mevcut Amerikan kurumsal yapısı içerisinde belirli bir yere kadar idarecilerin halihazırda sahip olduğu bir kavramdır. Harcama oranlarının arttırılması veya azaltılması özellikle bütçede yer alan savunma sektöründe mümkündür ve aşınma ile bağlantısı dikkate alınması gereken vergiler üzerinde de bazı ilave güçler söz konusudur. Buna ek olarak, hükümetin bütün mali faaliyetlerini kapsayan bir plan olarak, harcama bütçesinin hazırlanmasında idarecinin resmi sorumluluğu vardır. Ancak idareciye verilen güç derecesinin çeşitli öneriler doğrultusunda değiştirilebilmesi mümkündür. Bu değişiklik kararlar üzerinde bireylerin kontrolünü bir dereceye kadar idarecinin hissedemeyeceği (veya daha az hissedebileceği) bir şekilde azaltabilecektir. Bu bölümde değerlendirilen konu budur. Bu çalışmada geliştirilen tüm analizler, bu tür karar birimlerindeki ilave bir gücün değişebileceği temeline dayanır. Kararların doğrudan bireyler tarafından alındığı doğrudan demokrasi sistemi; kararları ve bireyleri geleneksel kamu finansman teorisi modellerinden “ seçilenleri seçme ” şeklinde sınırlayan ve karar mekanizmalarını oy verenlerden farklılaştıran temsili demokrasiden daha üstündür.

Kurallar Rejimi

Makro-ekonomik politikalarda bir araç olarak bütçe dengesizliğini sağlama gerekliliği kadar, demokratik karar süreçleri üzerinde denk bütçe kısıtlamalarının faydasının bilinmesi, alternatif bütçe ile ilgili mali politika kuralları konusunda çeşitli önerileri doğurmuştur. Bu kapsamdaki en önemli önerilerden biri, uygulama için bir örnek oluşturan 1940'lı yıllarda önerilen ve 1950'li yıllar boyunca geniş çapta kabul gören " tam istihdam durumunda bütçe dengesi " olmuştur. Bu kuralın yerini 1960'lı yıllarda bir dereceye kadar " yurtiçi gayri safi milli hasıla'da bütçe dengesi " kuralı almıştır. Bu kurallar politika için savunulabilir kurallar olmakla birlikte, uzmanlar için fazlaca karmaşık bulunmuş ve vergi mükelleflerinin veya onların yasal temsilcilerinin elde edeceği mevcut faydaları içeren bir akımın öncüsü olmayı ümit etmemişlerdir. Katı bütçe dengesi kuralının terkedildiği demokratik süreçlerdeki meyil, böylesi kuralları belirgin bir şekilde arttırma yönündedir.

Alternatif öneriler, zaman zaman para arzında artışı içeren daha keskin kuralları ortaya koymuştur. Bu tür bir öneri, gerekli olduğunda para basımının yalnızca bütçe aracılığıyla gerçekleştirilmesini sağlar. Bu yönde bütçe açıkları, büyüyen milli ekonominin daimi bir özelliği haline gelebilir. Ancak böylesi açıkların parasal büyüme kuralı ile katı bir şekilde kontrol edilmesi mümkündür. Milton Friedman'ın öne sürdüğü parasal büyüme kuralına alternatif olan bu teklif, makro-ekonomik oluşumlar için gerekli günlük ayarlamalara daha az uyum sağlarken, kamu programlarının maliyetleri ve faydalarının daha fazla önem verilen konuları, bireyler için karmaşık alternatiflerden daha olanaklı olabilir.

Sonuç

Bireylerin tam istihdam şartlarında, kamu hizmetlerinin faydaları ve vergi maliyetleri arasında uygun karşılaştırmaları yapma kabiliyeti

üzerinde denk olmayan bütçenin etkileri, net olarak olumsuz yönde kendini gösterir. Tercih edilen harcama ve vergileme seviyeleri arasındaki farkın ortaya koyduğu açık ya kamu borçlanması ile, ya da para basımı yolu ile finanse edilecektir. Bu durum, mali kararların önemli bir aşamasını oluşturan mali hesapların iki yönü arasında köprü kurma konusunda, bireyleri daha az istekli kılacak ve ilgilerinin azalmasına yol açacaktır.

Bütçe dengesinin katı gerekliliği işsizlik dönemi süresince bireylerin tercihleri üzerinde bozucu etki yapacaktır. Denge sınırlamasının altında bireyler, böylesi durumlardaki kamu harcama programlarını kapsayan gerçek maliyetleri ister istemez tahmine çalışacaklardır. Özellikle işsizlik ve tam istihdam durumlarının her ikisinin de var olduğu özellikleri içeren Post-Keynesyen teorisinde bu durum kendini koruyacak ve alternatifler üzerinde mutabakata varılamaması ile birlikte bütçe dengesi kuralındaki esneklik, fayda ve maliyetler arasında gerçekçi karşılaştırmayı hemen hemen imkansız kılacaktır. Devlet bütçeleri öngörülebilir kural kısıtlamaları olmaksızın, özellikle makro-ekonomik alanlarda bir dereceye kadar başarı sağlayabilir. Bununla birlikte bireysel kontrol alanının genişliği ve bütçe kompozisyonunun, mevcut demokratik prosedürler aracılığıyla aşamalı olarak azaltılması önemli bir gerekliliktir. Böylesi bir sorunun cevabı bireyler için ne olacaktır? Bütçe hesabının iki yönü arasındaki ilişkiye dair belirsizlik nedeniyle, birey için “ satın alınması ” gereken “ kamu malları ” nın fiyatı ne olacaktır? ve bu malların bireyler için gerçek “ fiyatı ” sürekli ve tahmin edilemez şekilde değişikliğe uğrayacak mıdır?

KAMU TERCİHİ TEORİSİ⁷

Douglas Kinneer

Çeviren: Gazi Sonkur

Kamu tercihi teorisi, demokrasiyle yönetilen sistemleri analiz için ekonominin temel varsayımlarından ve piyasa modelinden yararlanır. Bu teoriye göre insanlar; politik arenada rasyonel ve kendi çıkarlarını maksimum düzeye çıkarmaya çalışanlar olarak görülürken, politikacılar ise tekrar seçilmelerini sağlayacak politikaları izleyenler olarak görülür. Kamu tercihi teorisi, bu varsayımların mantıksal içerikleri üzerinde yoğunlaşır.

Temel Varsayımlar

Temel iktisat teorisinde olduğu gibi, kamu tercihi teorisi de bireyci bir toplum görüşüne dayanır. Bireyler, toplumun temel unsurlarıdır ve hükümet, bireylerin kollektif kararlarını vermelerinde ve kollektif etkinliklerini yürütmelerinde vasıta olan kurumlar kompleksidir. Temel ekonomi modeli, politik süreç üzerine uygulamak suretiyle, demokratik bir hükümet, ekonomi piyasasının dengesi haline gelir: Her ikisi de başlı başına bireysel arzuların toplanmasına ve birbirleriyle bağdaşmasına vasıta olan araçlardır. Genel olarak bu bağlamda hiçbir kamu yararı yoktur, yani hiçbir değer, bireysel değerlerin toplamından ayrılamaz.

Kamu tercihi teorisi metodolojik bireyselliğe o kadar sıkı bağlıdır ki, her iki kurucusu da (Buchanan ve Tullock 1962) gerçekte politikacılara önem vermek yerine, doğrudan demokrasiyi dile

⁷ Douglass Kinneer; "Public Choice Theory", in: P.A. O'Hara (Ed), Encyclopedia of Political Economy, London: Poutledge, 1999, pp. 931-933.

getirmişlerdir. Bu yaklaşım, mükemmel biçimde işleyen rekabete dayalı pazar ekonomisi modeline en yakın olanıdır. Fakat bu model gerçek dünyayı betimlemede başarısız olmuştur. Diğer kamu tercihi teorisyenleri ise, paradigmanın temsili demokrasiye, parti politikalarına ve koalisyonların örnek uygulamalarına imkan tanıyan komplikasyonları da dikkate almışlardır (Downs 1957).

Kamu tercihi teorisi, çıkarların veya tatmin olmanın öznel değerlendirmesi olarak tanımlanan “fayda”yı maksimum düzeye çıkarma arzusu tarafından, bireyin güdümlendiği temel ekonomik modelin tutuma ilişkin varsayımlarını paylaşır. Bu yüzden birkaç alternatif ile karşılaşıldığında seçmen, kendisine en büyük olası faydayı sağlayacak politikaları izlemesi umulan adayı seçecektir. Bu yüzden bilgilendirme önemlidir, çünkü seçmen kafasında, her bir adayın olası politikalarını ve bu politikaların kendisini nasıl etkileyeceğinin tahminini oluşturmak zorundadır. Fakat bu bilgiyi elde etme birkaç sebep yüzünden zordur. Birincisi, kamu malları ve vergilendirme sistemiyle birlikte kamu sektörü, bireyin maliyetleri ve sahip olduğu yararları bilmediği bir alış-verişi temsil etmez. İkincisi, temsili bir demokraside seçmen, politikaları değil adayları seçmek zorundadır ve belirli bir adayın izleyeceği politikaları öngörmek zordur. Üçüncüsü, birçok hükümet harcamalarının uzun vadeli yararlar sağlayacağı kaçınılmazdır. Oysa tipik seçmen, bu yararları rasyonel bir şekilde değerlendirmek için zayıf bir yetiye sahip olabilir.

Rasyonel Seçmenlerin Bilgisizliği

Bir seçmen için önerilerin çoğu hakkında fazla bilgi elde etmek rasyonel olmayabilir, çünkü bu bilgileri bulabilme maliyeti daha bilinçli bir seçim sayılabilecek tercihten umulan yararları aşabilir. “Rasyonel seçmenin bilgisizliği” olarak adlandırılan bu olay, bir tüketici için en uygun malı araştırma maliyetinden ancak daha yüksek oranda fayda sağlayan bir ürünü satın almanın daha rasyonel

olabileceği düşüncesine benzemektedir. Böyle olmakla birlikte seçmen her konuda aynı derecede bilgisiz değildir; aksine birey kendi hayatına büyük etkisi olan konularda görece olarak daha bilgilidir.

Özel Çıkar Peşinde Koşan Politikacılar ve Seçmenler

Politikacılar onlara görevi veren seçmenlerden daha özgeci (başkalarını düşünen) ve idealist değildir. Kamu tercihi teorisyenleri kişileri hırs bağlamında sabit fikirli olarak betimlemenin doğru olmadığını kabul ederken, kişilerin ve politikacıların, analizini basitleştirmek amacıyla onları kendi çıkarlarına göre hareket ediyor şeklinde algırlar. Politikacıların başlıca arzuları, seçimle geldikleri görevleriyle uyuşan kişisel çıkarlara yöneliktir ve bu yüzden tüm davranışları politik desteklerini artırmaya yöneliktir. Böyle olmakla birlikte bazı kamu tercihi teorisyenleri, rasyonel politikacıların maksimum destek aramayabileceklerini, bunun yerine seçimi kazanmak için minimum destek arayacaklarını savunmaktadırlar, çünkü bu düşünceyle görevden elde edilen çıkarlardan daha az kişinin yararlanması sağlanacaktır. Seçimi kazanmak için gerekenin çok ötesinde destek elde etmenin maliyeti, sağlanan çıkardan olasılıkla daha ağır basacağı için, ikinci görüş rasyonellik varsayımı ile daha tutarlı görünmektedir. Politikacılar göreve seçildiği zaman, temel ekonomik kuramdaki rasyonel aktörler gibi önceden belli olan ve iş ilişkilerinden elde edilen faydayı ve bu faydanın getireceği maliyetleri ve politik alternatifleri hesaplarlar.

Temeller

Politikacıların bu görüşü, firma teorisinde olduğu gibi, açıkça Adam Smith'in kasap, fırıncı ve bira imalatçısı hakkındaki özdeyişine dayanan köklere sahiptir. Demokrasinin kollektif karar alma süreci olduğunu, ortak bir irade üreten bir fabrika olmadığını ve toplumsal

işlevin güç ve görevini rekabet ortamında yerine getirilebileceğini savunan Joseph Schumpeter'in yazılarında ise konu daha belirgin bir şekilde incelenmektedir.

Bu model, politikacıların başlıca arzusunun seçilmek olduğunu varsaydığı için, onların destek sağlamak için seçmene istediğini vereceği mantıksal sonuçtur. Bir harcama, dengeleyici çıkarlara yol açsa bile, vatandaşlar bu çıkarları görmedikçe ve harcamadan yana olmadıkça, bu harcamalar yapılmayacaktır. Ortanca seçmenin bilgisiz olduğu varsayımının çeşitli faydaları olacağından ötürü çoğu harcamalar görülmeyecektir. Anthony Downs'ın savunduğu üzere, küçük bir devletin bütçesi optimal olabilir. Buchanan ve Tullock, Downs'inkine benzer bir metodolojiye sahip bir demokraside devlet bütçesinin çok büyük olacağına ilişkin tam tersi bir sonuca varmışlardır. Önemli farklılık, Buchanan ve Tullock -üzerinde tam uzlaşmasalar da- doğrudan demokrasiyi savunmalarındadır.

Sonuç

Kamu tercihi teorisi içerisindeki diğer araştırma alanları, farklı demokratik karar alma kurallarını, kamu mallarına ilişkin tero-ileri, partilerin rol ve etkisini, bürokrasi modellerinin yerini, birçok kamu maliyesi/vergileendirme konularını, hukuk ve mülkiyet haklarını, refah politikasını vb konuları içerir (Bkz. Mueller 1979).

Kamu tercihi teorisi, demokratik politikalara uygun temel piyasa modelinin başarılı uygulamasını temsil eder. Bu yaklaşımın kabulü, 1986 Nobel ekonomi ödülünün James Buchanan'a verilmesiyle birlikte kendini göstermiştir ve bu yaklaşımın kamu tercihi teorisine geniş bir şekilde yön veren unsurlardan biri olacağı dikkate alınmıştır.

Kaynaklar

- Amacher, Ryan, Tollison. Robert and Willett, Thomas (1975) "A Budget Size in a Democracy: A Review of the Arguments" Public Finance Quarterly 3(2).
- Browning, Edgar and Browning, Jacqueline (1979) Public Finance and the Price System. New York: Macmillan.
- Buchanan, James (1968) in Malcolm B. Parsons (ed.). Perspectives in the Study of Politics. Chicago: Rand McNally & Co.
- Buchanan, James and Tullock, Gordon (1962) The Calculus of Consent. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Downs Anthony (1957) An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row. (1962) "Why the Government Budget is Too Small in a Democracy" in Edmund S. Phelps (ed.). Private Wants and Public Needs. New York: W.W. Norton.
- Gwartney, James D. And Wagner, Richard E. (1988) Public Choice and Constitutional Economies, New York: JAI Press Inc.
- Halcombe, Randall G. (1985) An Economic Analysis of Democracy. Garbondale, IL: Southern Illinois University Press.
- Mueller, Dennis C. (1979) Public Choice, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, Joseph A. (1942) Capitalism. Socialism and Democracy, New York: Harper & Row.

KAMU TERCİHİ TEORİSİNDE VERGİ POLİTİKASI⁸

Randall G. Holcombe

Çeviren: Hakkı Odabaş

Vergi sisteminin politik sürecin bir ürünü olduğu gerçeğine rağmen, vergi politikası analizleri vergi yapısının belirlenmesinde önemli rolü olan politik çevreyi çok nadiren ele almışlardır (n1). Politik çevre bir çok sebepten dolayı önemlidir. Çünkü vergi politik sürecin bir ürünüdür ve vergi sistemini anlamamanın yolu politik süreci anlamaktan geçmektedir. Ayrıca, eğer vergi sistemi en uygun şekilde biçimlenir ise kolektif karar alma süreci devletin hem vergi hem de harcama alanlarında etkinliğini artıracak araçları sağlayacaktır.

Ayrıca kamu tercihi analizleri en uygun vergi sisteminin oluşturulmasında nelerin gerekli olduğu konusunda fikirler de verecektir. Bu analizlerin başlangıç noktası vergi sisteminin biçimlendirilmesinde rol alan politik sistemin tanımlanmasıdır. Vergi sisteminden kaynaklanan maliyetler vergi sisteminin refah maliyetleri ile birlikte ele alınmak zorundadır.

Amerika ve dünya geneline bakıldığında iktisatçıların vergi sistemi üzerindeki görüşlerinin önemli etkilere sahip olduğu görülecektir. Ancak vergi sistemi politik karar alma sürecinin bir ürünüdür ve ekonomik analizler sadece vergi sistemini destekleyici mahiyettedir. Kamu tercihi teorisinin vergi analizleri içerisinde uygulama alanı bulması vergi sistemini anlamamıza yardımcı olacak ve iktisatçıların

⁸ Randall G. Holcombe, "Tax Policy From Public Choice Perspective" National Tax Journal, June-1998, Vol.51, Issue2, p.359-374. Daha önce şu dergide yayınlanmıştır: Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Dergisi Sayı:1 Yıl:1 Ocak-Şubat-Mart 2001

vergi politikası ile ilgili verecekleri önerilerin kalitesini artıracaktır. Elbette, bir çok vergi sistemi analizi politik sistem dikkate alınmaksızın yapılabilir. Örneğin, bir iktisatçı ne kadar verginin bir gruptan diğer başka bir gruba yansıdığını tahmin etmek için politik sistemi hesaba katması gerekmeyebilir. Ayrıca kamu tercihi teorisi yeni bir teoridir ve tam olarak kamu maliyesi ile de bütünleşmemiştir. Bu çalışma, incelenmesi gereken bazı yaklaşımları ortaya koymaya çalışmaktadır. Bununla birlikte, vergi analizlerini kamu tercihi teorisi perspektifinde değerlendiren önemli sayıda çalışmanın olduğunu belirtmekte fayda vardır. Kamu tercihi teorisi vergi teorisinin gelişimine yardımcı olacak önerilere sahiptir, bu çalışmanın odak noktasını politika oluşturacaktır ve bu çalışmaya insanların kendi çıkarları için vergi yasalarını etkileme çabaları sonucu ortaya çıkacak politik maliyetlerin tanımlanması ile başlanacaktır.

VERGİLEMENİN REFAH MALİYETİ: POLİTİK MALİYETLER

En basit analizlerde bile vergi yükü sonucu insanların vergilendirilen şeyi ikame etmeleri sebebiyle vergilemenin refah maliyeti ortaya çıkar. Bununla birlikte iktisatçılar “yönetim maliyetlerini” (devletin vergi toplarken ve vergi yasalarını uygularken yaptığı harcamalar) ve “vergiye razı olma maliyetlerini” [compliance cost] (vergi mükellefinin verginin hesaplanmasında ve ödenmesinde katlanmak zorunda oldukları maliyetler) uzun bir şekilde tanımlamışlardır. Slemrod’a (1990) göre “razı olma maliyetleri” önemlidir ve bu maliyetler vergi sisteminin refah maliyetinin bir parçası olarak ele alınmalıdır. Ancak vergi sisteminin politik maliyetleri ekonomik analizler içerisinde çok az ele alınmışlardır. Bu maliyetler, vergi yasasının çıkartılması maliyetlerini ve daha da önemlisi vergi yasasını etkileri altına almak isteyenlerden kaynaklanan rant kollama maliyetlerini içermektedir.

Rant kollama her zaman vardır, çünkü insanlar kendi çıkarları doğrultusunda vergi politikasını etkilemek isterler. Vergilendirilen kişiler üzerlerindeki verginin azaltılmasını veya ortadan kaldırılmasını arzu ederler. Hatta vergi olmasa bile bu durumun devamı için lobi

faaliyeti yaparlar. Buradan da anlaşılacağı gibi, vergileme ile politik maliyetler arasında sıkı bir ilişki vardır. Vergi yapısı kolay bir şekilde değiştirilebileceği zaman, mükellef üzerindeki vergi yükünü ortadan kaldırmak için kendi çıkarı doğrultusunda politik maliyetlere sebep olacaktır. Buchanan'a (1967) göre bunun önlenmesi için bir mali anayasaya ihtiyaç vardır, vergi sisteminin değiştirilebilmesi oybirliğine bağlanmalıdır ve bu durum verginin kişisel çıkarlar doğrultusunda değiştirilmesi çabalarını da azaltacaktır (n2). Rant kollama faaliyetinin ekonomi üzerinde ciddi bir yüke sebep olduğu Tullock (1967) ve Krueger'in (1974) çalışmalarında ortaya konulmuştur. Basit gözlemler ile bu maliyetlerin önemli miktarlara ulaştığı görülmüş olmasına rağmen, vergi sisteminin sebep olduğu politik maliyetler iyi bir şekilde henüz tahmin edilememiştir.

Holcombe (1997) seçtiği bir tüketim vergisinin yıllık politik maliyetlerini tahmin etmeye çalışmıştır. Yapılan bu tahmin, çalışmada kullanılan verilerin sınırlı olması sebebiyle kesin bir sonuç vermemiştir. Tüketim vergilerinde politik karar alma süreci yönetim ve vergiye razı olma maliyetlerini artırmaktadır. Eğer bu tahminler doğru ise politik maliyetlerin önemli miktarlara ulaştıkları görülecektir (n3). Tüketim vergisi dar bir tabana uygulandığında bu vergiyi verenler bu verginin kaldırılması için lobi faaliyeti içerisine girmeye çalışacaklardır. Bununla birlikte vergi, politik maliyet ortaya çıkartmak için salınmış da değildir. Eğer bir vergi düşünülüyor ise, potansiyel vergi mükellefleri bu vergiye karşı lobi faaliyeti içerisine girmek için bir güdüye sahiptirler. Böylece, hali hazırda bir vergi geliri olmaksızın politik maliyetler ortaya çıkmaktadır (n4). Kolay bir şekilde değiştirilebilen bir vergi sistemi beraberinde politik maliyetleri de getirmektedir. Burada insanların hem kendi menfaatleri için vergi sisteminde değişiklik yaptırma motivasyonu, hem de değişiklik sonucu karşılaşılabilecekleri zararlardan kendilerini koruma motivasyonu vardır. Bu tür politik maliyetler vergi sisteminde etkinlik analizleri yapan iktisatçıların geniş ölçüde dikkate almadığı maliyetlerdir.

WICKSELL, KAMU MALİYESİ VE KAMU TERCİHİ

Wicksell (1896) modern kamu tercihi teorisinin kuruluşunda ilk fikirleri ortaya atan iktisatçıdır ve aynı zamanda adil ve etkin bir vergi sisteminin dizaynı için çalışmalar yapmıştır. Bu yüzden kamu tercihi teorisi vergi teorisinde Wicksell'in izini takip etmiş ve Wicksell'i başlangıç noktası olarak kabul etmiştir. Wicksell, Lindahl (1919) yaklaşımından önce, her bir vergi mükellefinin kamu harcamalarından elde ettiği faydaya karşılık, tahsis ilkesi doğrultusunda bir vergi sistemi ortaya koymaya çalıştı. Wicksell'in düşüncesi, kamu harcamaları yapılmadan önce vergi mükellefleri arasında oybirliği ile Lindahl çözümüne denk gelen bir vergi paylaşımı ortaya koymak idi. Vergi teorisinde fayda prensibi Wicksell ve Lindahl'ın çalışmalarında şekillenmiştir. Böylece kamu tercihi yaklaşımı ekonomik etkinliğin bir göstergesi olarak politik karar alma sürecinin analizini yapmaya başlamıştır. Teoride, bütün tüketicilerin taleplerinin toplamı ile kamu harcamalarının optimum seviyesi bulunabilir, ancak insanların kamusal mal tercihlerini ortaya koymak çok zordur.

Politik süreç tercihlerin ortaya çıkartılmasında yardımcıdır, fakat çoğunluk kuralı altında, etkinliğin sağlanması vergilerin fayda prensibi doğrultusunda belirlenmesine bağlıdır. Başka bir ifade ile, insanlar diğer insanlar ile birlikte ödedikleri vergi ve elde ettikleri fayda doğrultusunda tercihlerini açığa çıkaracaklardır veya diğerlerinin elde ettiği fayda için vergiye karşı olacaklardır (n5). Fayda prensibinin uygulanmasında etkin bir sonucun çıkması için çoğunluk kuralına başvurulması avantajlara sahiptir. Lindahl çözümünün diğer bir avantajı da üretilecek kamusal malın miktarı konusunda bütün bireylerin hemfikir olması ve bunun politik karar almayı daha az maliyetli bir hale getirmesidir. Örneğin, kamu tercihi yaklaşımı açısından yolların yapımı ve onarımı için akaryakıt vergisinin kullanılması anlamlıdır. Çünkü bu vergi fayda prensibine çok yakındır ve üretilecek malın optimum seviyesinin bulunmasında politik karar almayı kolaylaştıracaktır. Eğer fayda prensibine uygun olmayan bir vergi konulur

ise, onarılan veya yeniden yapılan yollardan fayda elde edenler ve etmeyenler arasında bir mücadele kaçınılmazdır. Sonuçta politik güce daha fazla sahip olan grup daha avantajlı olacaktır. Böylece sadece politik maliyetler ortaya çıkmış olmayacak aynı zamanda politik karar alma süreci optimum kamusal mal üretiminde daha az etkin olacaktır.

Buchanan ve Tullock (1962), Wicksell'in analizini genişletmek suretiyle, anayasa ve anayasa sonrası yasalar arasında bir ayırım yapmışlardır. Anayasalar göreceli olarak değiştirilmesi zor maddeler içerirler, buna karşın anayasa sonrası yasalar daha kolay bir şekilde değiştirilebilir. Politik maliyetleri en aza indirmek için, vergi sisteminin vergi anayasasının bir parçası şeklinde, değiştirilmesi zor olan bir yapı içerisinde dizayn edilmesi gerekmektedir. Böylece anayasa sonrası süreçte daha esnek hale gelebilecek vergi sistemi daha az politik maliyet ortaya çıkaracaktır. Örneğin, devletin karayolları için yapacağı harcamaların akaryakıt vergisi ile finanse edileceğinin yasa ile düzenlendiğini düşünelim, vergi oranları ve miktarları, anayasa sonrası, karayoluna talep doğrultusunda ayarlanabilecektir. ABD eyaletlerinin çoğunda mevcut uygulamalara bakıldığında, politik maliyetlere sebep olan sapmalar görülmektedir. ABD Eyaletlerinde yolların finansmanı için konulan akaryakıt vergilerinin diğer bazı harcamaların finansmanında da kullanıldığı ve bunun vergilerde artışa sebep olduğu bir gerçektir.

Vergi sistemi anayasada yer almalıdır. Eğer bu yapılmaz ise, vergi sistemi vergi anayasasının etkin bir parçası haline getirilebilir. Bunun için genel bir oybirliği olması gerekmektedir. Yasalar üzerinde genel bir oybirliği var ise, politik maliyetler ortaya çıkmayacaktır. Vergi sistemi esnek olduğu zaman, çıkar grupları kendi çıkarlarını korumak ve politik maliyetler ortaya çıkartmak için zemin kollayacaklardır.

Eyalet gelir vergileri mevcut anayasal hükümler ve yazılı olmayan mali anayasa geleneği arasında belirsiz bir çizgiyi göstermek için ele

alınabilir. ABD’de 1961-1971 arasında 9 eyalet gelir vergisi uygulaması başlattı, 10’uncu eyalet ise 1976 yılında New Jersey idi. 1991’de Connecticut eyaletine kadar diğer eyaletlerin hiçbiri gelir vergisi uygulaması başlatmadı. 11 eyaletin yaptığı bu düzenlemeler tartışmalara sebep oldu. 1993 yılında farklı bir uygulama Texas eyaletinde gerçekleşti. Texas eyaletinde bu tarihe kadar ne gelir vergisi uygulaması ne de bunun önleyecek bir anayasal düzenleme var idi. Bu tarihte Connecticut uygulamasını gören Texas’lılar durumlarını somutlaştırmak istediler ve eyalet gelir vergisini yasaklayan bir anayasal düzenleme gerçekleştirdiler.

OPTİMUM TÜKETİM VERGİLENDİRMESİ

Mali anayasa tüketim vergilerinde optimum sistemin dizayn edilmesi için uygulanabilir. Politik maliyetleri dikkate almayan Ramsey (1927) yasası, tüketim mallarının sahip oldukları talep esnekliği ile ters orantılı bir şekilde vergilendirilmesini önermektedir. Buna karşın kamu tercihi teorisi politik maliyetleri azaltmak için bütün tüketim mallarının tek bir oran ile vergilendirilmesini savunmaktadır. Ramsey yasası tüketim vergilerinde farklı oranların uygulanmasının politik sistemin bir ürünü olduğu gerçeğini görememiştir. Çıkar gruplarının politik baskıları, vergilendirilen malların talep esnekliğinin farklı olmasından daha çok vergilerin yapısı üzerinde yoğunlaşacaktır. Eğer mali anayasa farklı mallara farklı oranların uygulanmasına izin verirse, teoride bu optimum olsa bile, politik maliyetler ortaya çıkartılmış olacaktır, ve bu politikanın sonucu Ramsey yasasının hedefine de uygun değildir.

Ramsey yasasında eğer tüketim vergileri oranları bu yasa çerçevesinde belirlenirse, yüksek vergi yükünün nasıl en aza indirileceği gösterilmeye çalışılır. Fakat bu oranlar çıkar gruplarının politik güçleri doğrultusunda belirlenmektedir. Politik süreç vergi oranlarını Ramsey yasaları doğrultusunda gerçekleştirmeyecektir ve tüketim vergilerinin farklı oranlarda olması, vergilemenin refah maliyetini artırarak politik maliyetlerin kapısını da açacaktır. Eğer politik mali-

yetler analizler içerisinde bir faktör olarak ele alınır ise, optimum vergileme, vergilendirilen mallar arasında tek bir oranın uygulanmasını içerebilir, böylece Ramsey yasasında olduğu gibi farklı mallara farklı vergi oranları uygulanmamış olur. Örneğin, Kuzey Carolina bir paket sigaraya yüzde 5 özel tüketim vergisi uygulamaktadır. Oklahoma'da bu oran, insanların aynı gelir seviyesine ve kişi başına aynı hükümet harcamasına sahip olmasına rağmen, paket başına yüzde 23'tür. Burada görüldüğü gibi, politik güç vergi oranlarının belirlenmesinde Ramsey yasasından daha belirleyicidir.

Eğer bazı mallar vergiden istisna tutulur veya farklı oranlarda vergilendirilir ise, bu vergi anayasasının bir parçası olmalıdır, hiçbir konu politik maliyet doğurucu politik manipülasyona sebep olmamalıdır. Örneğin eyaletlerin yarısında yiyecekler satış vergisinden istisna tutulmuştur, bazı eyaletlerde giyecekler de istisna kapsamındadır. Eğer bu vergi sistemi yaklaşımı vergi anayasasının bir parçası olursa, bunlardan dolayı politik maliyetler en aza indirilmiş olacaktır. Bununla birlikte eğer yasalar kolay olarak değiştirilebilir bir yapıya sahip ise, çıkar grupları istedikleri bir vergi sistemini getirmek için politik maliyetlere sebep olabileceklerdir.

OPTİMUM GELİR VERGİLENDİRMESİ

Mirrlees (1976) tarafından özetlenen geniş bir optimum vergileme literatürü, sosyal refah fonksiyonunun maksimize edilmesi ile optimum vergi sisteminin belirlenmesi yöntemini takip eder. Burada sosyal refah toplumdaki bütün bireylerin toplam faydalarının fonksiyonudur. Buchanan (1976) fayda prensibi doğrultusunda bu literatüre eleştiriler getirmiştir. Buchanan'a göre bu literatür başarısızdır, çünkü bütçenin harcama tarafı dikkate alınmamaktadır. Ayrıca, sosyal refah fonksiyonu bireyler arası fayda karşılaştırılmasının mümkün olmaması açısından eleştiriye açıktır. Bunun yanında kamu tercihi yaklaşımı diğer başka bir problemi daha gün yüzüne çıkartmıştır. Bu problem kaynağın yeniden dağıtılması konusunda vergi sisteminin üstlendiği roldür. Bu literatürün ortaya koymaya çalıştığı

optimum vergi sistemi önemli miktarda politik maliyetlere sebep olmaktadır. Çünkü toplumdaki bütün gruplar kendilerine bir gelir transferi yapılmasını isterlerken buna karşın kendilerinden mümkün olduğunca az bir gelirin kamuya transfer edilmesini isterler.

Politik maliyetler artan oranlı gelir vergisi için de geçerlidir. Hayek'e göre (1960, s.313), artan oranlılık düz oranlılıktan tamamen farklıdır ve bireylerin göreceli olarak daha yüksek oranlarda vergi vermelerinin net bir açıklaması yoktur. Buchanan (1993) ise vergi oranı ile ilgili şunları ileri sürmektedir; (n6) eğer düz oranlı bir gelir vergisi mali anayasanın bir parçası olarak kabul edilir ise, gelir vergisi sisteminden kaynaklanacak politik maliyetler önemli miktarlarda azaltılmış olacaktır. Aynı argüman vergiye konu olan gelirin miktarını değiştiren indirim, istisna ve muafiyet konularına da uygulanabilir. Eğer vergi sistemi esnek ve pazarlığa açık ise, bu durum politik maliyetlere birer davetiye çıkaracaktır.

Acaba bir mali anayasayı ortaya koymak mümkün müdür? Federal düzeyde, Ballentine (1992) 1986 Vergi Reform Yasasının vergi sistemini daha stabil ve daha zor değiştirilebilir yaptığını ve dolayısıyla politik maliyetleri azalttığını ileri sürmektedir (n7), eyalet düzeyinde ise, mükellefin eyalet gelir vergisi yükümlülüğünün federal gelir vergisinin bir yüzdesi olması gerektiği önerilmiştir. Eğer bu yasa eyaletin mali anayasasının bir parçası olarak kabul edilir ise, sadece oran görüşmeye açık olacaktır, bu da vergi sisteminin politik maliyetlerini sınırlandıracaktır (aynı zamanda razı olma maliyetlerini de sınırlandıracaktır). Mirrlees'in (1971) ortaya koymaya çalıştığı optimum vergileme literatürünün sonuç bölümünde düz oranlı gelir vergisinin göreceli olarak arzu edilebileceği üzerinde durulmuştur. Ancak bu çalışma kamu tercihi teorisinin vergileme yaklaşımından kesinlikle farklıdır. Politik maliyetlerin dikkate alınması düz oranlı gelir vergisini daha fazla optimum hale getirmektedir. Kamu tercihi yaklaşımı optimum gelir vergisi konusunu aydınlatmak için yardımcı bir yaklaşımdır. Bunun yanında, kamu tercihi yaklaşımı optimum vergileme

literatürünün bazı sonuçlarının açıklanması ve takviye edilmesinde kullanılabilir. Ancak, kamu tercihi yaklaşımı örneğin optimum tüketim malları vergilendirmesinde geleneksel kamu maliyesi anlayışından çok farklı sonuçlara sahiptir.

YÜKSEK POLİTİK MALİYETE SEBEP OLAN BAZI VERGİLER

Daha öncede ifade edildiği gibi vergiler politik sistemin bir sonucudur ve vergi sonuç olarak yüksek politik maliyetlere sebep olur. Bu yüzden, vergi sistemi sabit bir mali anayasanın parçası olmak durumundadır. Politik maliyetleri en aza indirmek için bunun oybirliği ile sağlanması gerekmektedir. Geniş tabanlı ve tek tip bir satış vergisinin gelir vergisine oranla daha az politik maliyete sebep olduğu varsayılabilir. Önemli miktarlardaki politik maliyetlerin vergi reformu içerisinde yer almasına rağmen, konu ulusal tartışma dışında bırakılmış olabilir, örneğin ulusal satış vergisi veya katma değer vergisinin ek olarak arzu edilip edilmediği, veya federal gelir vergisinin yerini alıp almadığı konusu tartışma dışı bırakılmış olabilir, veya düz oranlı bir gelir vergisinin mevcut gelir vergisinden daha iyi olup olmadığı tartışma dışı bırakılmış olabilir. Hall ve Rabushka (1985), özellikle düz oranlı gelir vergisi üzerinde durmuşlardır. Eyaletler genellikle satış vergisi oranları ve matrahı üzerinde oynama yaparak politik maliyetlere sebep olmaktadır. Gelir vergisinin genel satış vergisine oranla daha fazla politik maliyete sebep olacağı bir varsayımdan daha öteye gitmez. Mükellefin federal gelir vergisine direkt olarak bağlı olan eyalet gelir vergisi genel satış vergisinden daha az politik maliyet ortaya çıkartır. İktisatçılar verginin politik maliyetleri üzerine çok az ampirik çalışma yapmışlardır. Ancak bu maliyetlerin vergi sisteminin toplam refah maliyetleri içerisinde önemli bir yere sahip olduğu bir gerçektir.

VERGİLENDİRME VE YENİDEN DAĞITIM

Vergi sistemi uzun bir süredir gelirin yeniden dağıtılmasında en önemli araç olarak ele alınmıştır. Stigler'a göre (1970) gelir, geliri ve zenginliği olanlardan politik gücü olanlara doğru yeniden dağıtılmak-

tadır. Sisteme bakıldığında vergi ödeyenlerin önemli bir kısmı aynı zamanda bu dağıtımdan faydalananlardır. Kamu tercihi teorisi, politik sistem tarafından gerçekleştirilen yeniden dağıtımın geleneksel kamu maliyesi modellerinin normatif reçetelerine uygun olmasının ihtimal dışı olduğunu ileri sürmektedir. Eğer mali anayasa bu dağıtımın üzerinde bir sınırlama getirmez ise, demokratik karar alma süreci ideal bir dağıtım gerçekleştiremeyecektir.

Atkinson'un (1995) savunduğu gibi eğer yeniden dağıtım sıfır toplamı bir oyun olarak kabul edilir ise, yeniden dağıtım stabil değildir çünkü çoğunluk koalisyon hükümetleri yeniden dağıtımdan ortalamının üzerinde fayda sağlayanları hedefler ve onların aldıkları payları kendi üyeleri arasında dağıtmaya çabalar. Çoğunluk koalisyonu kendi üyelerine pastadan daha fazla pay vererek geçici olarak başarılı olabilirler. Hükümetin pastayı kendi üyeleri arasında dağıtması bu koalisyonu cezbedici bir hedef haline getirir. Çoğunluk kuralı altında devam edebilen stabil bir yeniden dağıtım yapısı yoktur. Çünkü yeniden dağıtım sıfır toplamı oyundur.

Kamu tercihi teorisi ideal bir yeniden dağıtımın demokratik kurumlar tarafından nasıl sağlanabileceği konusunda iki yaklaşıma sahiptir. Weingast, Shepsle, ve Johnsen'a göre (1981) politik kurumlar herkesin eşit bölüşüme razı olduğu bir koalisyon oluşturabilir. Holcombe (1986) ise, çoğunluk kuralı altında bu koalisyonun etkin olmayan bir sonuç vereceğini ileri sürmektedir ve yeniden dağıtım hiç olmamış olsaydı bile insanlar daha iyi bir durumda olabilirlerdi (n8). Genellikle yeniden dağıtımın sonuçları stabildir, çünkü kurumlar bu sonuçların değişmesinin önüne geçerler, politik maliyetlerin sınırlandırılması için bunların mali anayasanın bir parçası olma zorunluluğu vardır. Farklı bir yaklaşım Becker (1983) ve Wittman (1989) tarafından ileri sürülmektedir. Bu yaklaşıma göre hükümette yer alan siyasil bürokratların politik desteklerini maksimize etmek ve yeniden dağıtımdan kaynaklanan maliyetleri azaltmak için bir güdüye sahiptirler. Yeniden dağıtım toplamı sıfır olan bir oyun değildir. Bilakis

toplamı negatif olan bir oyundur. Politik süreç yeniden dağıtımın toplam maliyetini azaltmaya çalışacaktır. Diğer bir ifade ile, politik süreç negatif toplamı mümkün olduğunca sifıra yaklaştırmaya çabalayacaktır.

Hettich ve Winer (1988) Becker'in yolunu takip ederek, geleneksel kamu maliyesinin ele aldığı aşırı vergi yükü ve modern demokratik kurumları birleştirmek suretiyle bir vergi yapısı modeli geliştirmeye çalışmışlardır. Bu yaklaşıma göre, vergi sistemi seçmen desteğini artırır, bu durum Wittman'nın (1989) çalışmaları açısından optimum bir durumdur. Ancak Mirrlees (1976) tarafından tanımlanan optimum vergileme prensibinden de önemli ölçüde farklıdır. İktisatçılar uzunca bir süredir sosyal refahın yükseltilmesinde gelirin yeniden dağıtılması üzerinde durmakta ve bunun için de vergi sisteminin bir araç olarak kullanılabilmesini düşünmektedirler. Kamu tercihi yaklaşımından bakıldığında ise yeniden dağıtımın demokratik karar alma sürecinin bir ürünü olduğu görülür, bu süreçte yeniden dağıtımdan faydalananlar ihtiyaç sahiplerinden daha çok politik gücü olanlardır.

Eğer vergilerin dağılımı kamu harcamalarından elde edilen faydanın dağılımından farklı ise, vergi sistemi, açık olarak yeniden dağıtımın bir aracı olmasa bile, rant kollamaya sebep olur. Meltzer ve Richard (1981) seçmenin vergi payının ortalamasının altında olduğu zaman, demokratik karar alma sürecinin yeniden dağıtımın finansmanı için vergilerin artırılması konusunda niçin baskı yapacağını göstermeye çalışmışlardır (n9). Buchanan'a göre (1976) vergi sisteminde politik maliyetleri minimize etmek için vergilemede fayda prensibinin kullanılması gerekmektedir. Fayda prensibinin uygulanması vergi yükünü de azalacaktır.

Buchanan (1963) vergilemede tahsis ilkesi hakkında öneriler getirmiştir. Eğer vergilemede adem-i tahsis ilkesi söz konusu ise, politik süreç kamu harcamalarının optimum seviyeye ulaşmamasına sebep olacaktır. Tahsis ilkesi doğrultusunda vergisini ödeyenler, aynı za-

manda bu verginin faydasını da elde eden kimselerdir, bu açıdan tahsis ilkesi çok iyi işleyebilir. Eğer bu gerçekleşmez ise yine Buchanan'a göre (1967), başkalarının ödediği vergilerin faydalarından faydalanmak isteyen bireyler her zaman var olacaktır. Kamu tercihi teorisi vergi sisteminden kaynaklanan politik maliyetleri en aza indirmek için fayda prensibi üzerinde durmaktadır. Eğer vergi fayda prensibi doğrultusunda belirlenmez ise, başkalarının ödediği vergilerden faydalanmak isteyen ve kendi rantlarını kollayan insanlar her zaman olacaktır.

İki sebepten dolayı vergi sistemi yeniden dağıtım için iyi bir araç değildir. Birincisi, verginin açık bir şekilde yeniden dağıtım aracı olarak kullanılması artan oranda politik maliyetlere davetiye çıkaracaktır. İkincisi, demokratik karar alma süreci yeniden dağıtım sosyal refahı artırmak için uygun değildir, çünkü bu süreçte politik gücü elinde bulunduranlar bulundurmayanlara oranla daha fazla fayda sağlayabilirler. ABD'de sosyal güvelik ve devlet sağlık sigortası programları en geniş yeniden dağıtım programlarıdır. Bu programlar incelendiğinde yukarıdaki sonuçlarla karşılaşılmaktadır. Bu hizmetlerden yararlananların çoğu bu hizmetler için kendi bütçesinden harcama yapanlardan daha iyi durumdadır, ayrıca yaşlılar bu transferlerin devamından emin olabilmek için önemli miktarda politik maliyetlere sebep olurlar.

KAMU HARCAMALARININ BİLEŞİMİ VE OPTİMUM BÜYÜKLÜĞÜ

Vergileme ile ilgili çalışmalar vergi gelirlerinin nasıl harcanacağı konusuna hiç değinmemelerine rağmen, kamu tercihi teorisi kamu harcamalarının bileşimi ve optimum seviyesine ulaşmak için nasıl bir vergi sistemi olması gerektiği üzerinde fikirler üretmeye çalışmaktadır. Samuelson'a (1954) göre, etkin üretim seviyesinin belirlenmesinin güçlüğü kamu harcamalarının önemli bir problemidir. Ancak Wicksell ve Lindahl bu problemi çözmeye çalışmışlardır. Wicksell'in yaklaşımları doğrultusunda Buchanan (1976, 1993) kamu gelirlerinin nasıl harcanacağı hesaba katılmaksızın optimum bir vergi siste-

minin dizayn edilemeyeceği üzerinde durmuştur. Mali anayasanın bir görevi de kamu harcamalarının fayda ve maliyetlerini denkleştirmektir.

Holcombe'ye (1978) göre, mali anayasanın sınırlamaları olmaksızın demokratik karar alma sürecinde kamu harcamalarının seviyesinin belirlenmesi daha büyük bir kamu harcaması temayülüne sebep olacaktır. Politik rekabet içerisinde seçmenlerin desteğini kazanmak isteyenler, seçmenlerin ödediği vergiyi azaltmak için bir gayret içerisinde olacaklardır. Burada basit bir arz-talep uygulaması söz konusudur. Eğer seçmenin ödediği vergiyi düşürürseniz, o hükümeti talep eden seçmen sayısını artırabilirsiniz. Sonuçta ortaya optimum kamu harcamasından daha büyük bir harcama çıkar. Demokrasi daha geniş bir devlete doğru kalıtsal bir temayüle sahiptir.

Wicksell ve Lindahl geliştirdikleri iki yol ile bu temayüle karşı koymaya çalışmışlardır. Wicksell özellikle kamu harcamaları konusunda bir konsensusa varılması üzerinde durmuştur. Basit çoğunluk kuralındaki problemleri gören Wicksell oybirliği kuralını savunmuştur. Lindahl ise Lindahl fiyatlaması (Lindahl pricing) üzerinde durmuştur, buna göre her bir bireyin marjinal vergi fiyatı elde edilen kamusal malın marjinal değerine eşittir. Bu iki görüş aynı paranın iki yüzü gibidir, yani mükellefler ancak Lindahl'ın vergi fiyatına ulaştıkları zaman kamu harcamalarının seviyesi üzerinde de hemfikir olacaklardır.

Lindahl fiyatı doğrultusunda bir vergi sistemi dizayn etmek pratikte mümkün gibi gözükmemesine rağmen, kamu harcamalarının faydası ve vergi arasında bir ilişki kurmaya çalışan Wicksell ve Lindahl prensiplerini görmezlikten gelmek mümkün değildir. ABD'de birkaç eyalet vergi ve harcama ile ilgili yasalarda çoğunluk kuralını kabul etmişlerdir, bazı durumlarda Wicksell'in "oy birliği" kuralı uygulanarak direkt olarak seçmene gidilmiştir. Harçlar Lindahl fiyatına doğru bir gidişin olduğunu gösteren mekanizma haline gelmeye başlamıştır. Örneğin yolların finansmanı için konulan akaryakıt vergisi, hava

alanlarının ve trafik kontrollerinin finansmanı için uçak biletlerine konulan eyalet özel tüketim vergileri gibi. Lindahl fiyatına yaklaşıldığı zaman kamu harcamaları seviyesi üzerinde bir oy birliğine de varılmış olacaktır. Lindahl fiyatı politik süreç içerisinde kamu harcamalarının optimum seviyelerine ulaşmada önemli bir mekanizmadır. Fayda prensibi vergilemede eşitlik prensibinden daha da önemlidir.

FEDERALİZM

Fayda prensibini uygulama yollarından biri de mali federalizm sisteminin kabul edilmesi ve bütün kamu harcamalarının mümkün olan en küçük yerel yönetimce karşılanmasıdır. Tiebout (1956) modelinde farklı kamu harcamaları tercihinde bulunan bireyleri sınıflandırmıştır. Bu sınıflandırma kamu harcamaları konusunda tercihlerin gösterilmesi açısından önemlidir. Buchanan'a göre (1967) bütçe sürecinde etkinliğin sağlanması için, kamu harcamalarından bütün nüfusun faydalanması sağlanmalıdır. Federalizm bunun gerçekleşmesinde yardımcı olan bir mekanizmadır. Bir kamu maliyesi analizi politik maliyetleri dikkate almaksızın, mali dışsallıkların içselleştirilmesi ve kamusal malların kullanımında bedavacılığı önlemek için vergilemenin federal devletçe yapılması gerektiğini iddia edebilir. Eğer yerel bir bölgedeki kamu tercihi mekanizması kendi bölgeleri dışındaki yerler için üretilmiş faydaları hesaba katmazlarsa bedavacılık sadece etkinsizliğe sebep olur. Bölgelerin kendi aralarında dışsallıkları içselleştirme görüşmeleri yapmaları mümkündür, böylece bölgeler arası fayda taşmalarının önüne geçmek için federal devlete de bir görev düşmemiş olur(n10).

İşin içerisine politikacılar girdiği zaman, Holcombe'ye göre (1994) eğer federal devlete görev verilmiş ise, yeniden dağıtım programına karşı eyaletler arası fayda taşmalarından kaynaklanan potansiyel etkinsizlikler dengelenmelidir. McKenzie ve Staaf'a (1978) göre harcamaların finansmanı için federal devletin vergi toplaması eyaletler arası rekabetin faydalarını azaltarak eyaletlerin kartelleşmesine sebep olabilmektedir. Bu yaklaşım Avrupa Birliğindeki vergi uyumlaş-

tırılmasına uygulanabilir. Bölgelerin karşılıklı olarak tek tip vergi yapısına sahip olması iyi olarak görülebilir. Fakat bu tür tek tiplilik üstte ifade edildiği gibi ülkeler arası rekabeti düşürebilir, ve arzu edilmeyen bir vergi yapısını ortaya koyabilir. Bu nedenle, eyaletler arası rekabet sürecinin vergi sistemlerinde daha çok tek tipliliğe götürebileceğini akılda tutarak, yaptırımsal tek tipliliğin faydaları ile eyaletler arası rekabetin faydaları karşılaştırılmalıdır. Kamu tercihi teorisine göre, yerel özerkliğe sahip bir federal sistem daha çok bunu önermek zorundadır.

Bunların yanında kamu tercihi analizleri federal sistem ile ilgili bazı problemler üzerinde de durmaktadır. Sobel'e (1997) göre eğer federal devlet ve eyaletler aynı matrah üzerinden vergi alırlarsa, bu durum vergi oranlarının yükselmesine sebep olacaktır. Bir hükümetin diğerinin vergi matrahını azaltması vergi oranında bir artış sebep olacaktır, fakat hükümetler mali dışsallıkları hiç hesaba katmazlar. Federal devletlerde politik gerçekler vergileme analizleri içerisinde hesaba katılmalıdır.

DEVLET YÖNETİMİ İÇERİSİNDE İNSANLARIN MOTİVASYONLARI

Neoklasik iktisadi anlayışa göre firmalar karlarını maksimize etmek için vardır, Aynı mantıktan hareket eden Niskanen (1971) bürokratları kendi bütçelerini kollayan bireyler olarak görmektedir. Niskanen'in bu yaklaşımı mali sistemin analizi içerisinde sınırlı olarak ele alınmıştır. Fakat özellikle kamu tercihi yaklaşımı doğrultusunda ortaya konan vergileme modellerinde kamu sektörü özel sektör gibi algılanmakta ve sistemin aynı özel sektördeki gibi işlediği üzerinde durulmaktadır. McKenzie ve Staaf (1978) yerel yönetimlerin güçlerini tanımlamak için eyaletler arası rekabeti azaltan ve kartelleşmeye sebep olan durumları Niskanen'in yaklaşımı ile açıklamaya çalışmışlardır. Brennan ve Buchanan (1980) devletin gücünün mali anayasa ile sınırlandırılması gerektiğini göstermek için devletin hedefinin gelirini maksimize etmek olduğu varsayımı altında optimum vergileme konusunu incelemişlerdir. Holcombe'ye (1994) göre hükümet

gelirlerini yükseltmek istese bile, kendi eylemlerini anayasal olarak sınırlandıracak yasal düzenlemelere gerek vardır. Usher (1992) ise, devletin üstlendiği rolü ve devletin sınırlandırılmasının faydalarını göstermek için kamu maliyesi ile kamu tercihi analizlerini birleştirmeye çalışmıştır.

Bu çalışmaların tümü birer hatırlatma niteliğindedir, fakat aynı zamanda, kamu tercihi analizleri vergi yasalarını yapan milletvekillerinin motivasyonlarının sonuçları üzerinde durmaktadır. Bunun yanında bu yasaları yorumlayan ve uygulayan bürokratları da inceleme alanına almaktadır. Kamu tercihi sonraki araştırmalar için değişik yollar öneren bir yaklaşımdır.

SONUÇ

Hiçbir vergi politikası analizi politik çevre dikkate alınmaksızın tam olarak yapılamaz. Kamu harcamaları ve yeniden dağıtım politikaları kamu tercihi perspektiflerinde geniş olarak analiz edilmişlerdir. Politik çevre dikkate alınmaksızın yapılan vergileme analizleri tam değildir. Vergileme ile ilgili akademik araştırmalarda kamu tercihi yaklaşımının kullanılması önemli bir fırsattır.

Bu makale vergi çalışmaları içerisinde kamu tercihi analizlerini mümkün olan tek bir yaklaşım gibi ileri sürmesine rağmen, Winner ve Hettich vergi yapısını bir politik denge olarak resmetmek suretiyle farklı bir incelik göstermişlerdir. Vergi politik pazarda talep sonucu ortaya çıkmış bir üründür. Chicago okulundan Becker (1983) ve Wittman (1989) bu tür bir politik sürecin verimli sonuçlar verdiği üzerinde durmuşlardır.

Çalışmalar arasındaki fark Lott (1997) ve diğerlerinin vurguladığı gibi, Chicago ve Virginia okullarının kamu tercihi teorisine ilişkin farklı yaklaşımlarından kaynaklanmaktadır. Coase teoremi içerisinde Chicago yaklaşımı politik pazarın politik taleplere etkin bir şekilde cevap verdiği ve politik aktörlerin sebep olduğu maliyetlerin az olduğu üzerinde durmaktadır. Politik mübadelenin sonucu, özel istek

üzeri çıkarılan vergi yasaları dahil olmak üzere, verimliliğe doğru bir hareket söz konusudur. Buna karşın Virginia yaklaşımı politik aktörlerin ortaya çıkardığı maliyetleri daha da önemsemektedir. Politik aktörler kaynak dağılımında etkin görev almamalıdır. Partiler bir politik pazarlık içerisinde olabilirler, fakat bu pazarlığın sonucu ortaya çıkan yüksek maliyetler bir çok insanın politik mübadeleye katılımını önlemektedir. Sonuçta bu maliyetler politik mübadelenin dışında olanların üzerine yıkılmaktadır. Bu olayda çıkar grupları net bir fayda elde etmeyebilirler, Tullock ve Kreuger'in göstermeye çalıştığı gibi, politik maliyetler statükoyu korumak isteyenlerin üzerine kalmaktadır.

Chicago yaklaşımında, vergi yasaları ile ilgili yapılacak görüşmelerin verimliliği artırdığı ileri sürülmektedir, buna karşın Virginia yaklaşımı, çıkar ilişkisine dayalı özel yasalar çıkarılmasına karşı söylemlerde bulunur ve görüşmelerin politik süreç içerisinde olmasına izin verilmemesini savunur. Etkinlik için, vergi yasasındaki özel bir hüküm, vergi anayasasının bir parçası olmalıdır. Yaklaşımlar arasındaki fark kamu tercihi teorisinin sonuçtan daha çok bir analizler metodu olduğunu göstermektedir, kamu tercihi faktörleri hesaba katıldığı zaman, vergi politikası ile ilgili bir çok soru ortaya çıkmaktadır. Yaklaşımlar arasında bazı tartışmalar olmasına rağmen, her iki yaklaşımla ilgili çalışmalar genelde birbirleriyle tutarlı çalışmalardır, ve vergileme çalışmaları içerisinde kamu tercihi yaklaşımı ile elde edilebilecek ek fikirlerin olduğunu göstermektedirler.

Bu çalışmalar kamu tercihi analizlerinin vergileme çalışmalarına uygulanabileceğini ileri sürmelerine rağmen, göreceli olarak çok az çalışma bu alan içerisinde yapılmıştır. Politik maliyetler ile ilgili ampirik çalışmalar bu maliyetlerin büyüklüğünü ortaya koymaya çalışır ve bu maliyetleri sınırlandırmak için yapılabilecek kurumsal değişikliklerin altını çizebilir. Bu araştırmalar vergi politikasının ve rant kollamanın anlaşılmasına katkıda bulunurlar. Politik süreci ortaya koymaya çalışan modeller vergi yapısının geliştirilmesinde daha faz-

la fikirler ortaya koyarlar. Winner ve Hettich'in gösterdiği gibi, bu yaklaşımlar mali anayasanın özelliklerini de tartışır. Vergi sistemi politik sürecin bir ürünüdür, vergi politikası çalışmalarına kamu tercihi yaklaşımının uygulanmasının faydalı olduğu düşüncesi, bizleri vergiden daha çok vergilerin şekillendiği politik sürecin anlaşılması gerektiğine götürür.

NOTLAR

Yazar çalışmanın ilk taslağında yardımcı olan James Buchanan, Thomas McCaleb, Joel Slemrod, ve Stanley Winer'a teşekkürlerini sunar.

(n1) Kamu maliyesi kitapları kamu tercihi teorisini ele almaya başlamışlardır, ancak bu teori genellikle bir bölüm içerisine hapsedilmektedir. Rosen (1995) kitabında kamu tercihi yaklaşımına sadece bir bölüm ayırmış ve diğer bölümlerde kamu tercihi yaklaşımını hiç tartışmamıştır. Ben ise (Holcombe 1996) kamu maliyesi kitabımda çoğu bölümde kamu tercihi yaklaşımına yer verdim ve kitabıma kamu tercihi düşüncesini entegre etmeye çalıştım. Bu kitabın değerlendirmesini ve diğer kamu maliyesi kitaplarından başarılı olup olmadığını okuyucuya bırakıyorum.

(n2) Bu konu Buchanan'ın vergileme ile ilgili bir çok çalışmasında bulunabilir. Brennan ve Buchanan anayasal kurallar lehinde genel fikirler ortaya koymaya çalışmaktadırlar.

(n3) Yönetim maliyetleri esasen bütçenin bir ögesidir ve göreceli olarak bu maliyetleri tahmin etmek kolaydır. Rız olma maliyetleri ise bütün vergi mükelleflerinin üzerinde kalan maliyetlerdir, yani vergileme işlemlerinden dolayı mükellefin katlandığı maliyetlerdir. Slemrod ve Sorum'a (1984) göre ABD gelir vergisi sisteminde mükellefin katlandığı maliyet toplanan gelir vergisinin 5/7'ine ulaşmıştır. Günümüzde IRS'nin yaptığı tahmin ise bu maliyetlerin bütün federal vergilerin % 8,7'sine ulaştığı yönündedir. Yönetim maliyetleri ise toplanan bütün vergilerin % 0.5'i kadardır.

(n4) Örneğin, 1986 Vergi Reform Yasası hazırlandığı zaman, emlakçılar ev ipoteği faiz kesintisini kaybetmemek için sıkı bir lobi faaliyeti içerisine girdiler. Sonuç mevcut durumun korunması lehinde gelişti, bunun sonucunda önemli miktarda politik maliyet ortaya çıkmıştır.

(n5) Elbette insanlar kamu sektörü aracılığıyla kendilerinden diğer başka kesimlere gelir transferi yapılmasını onaylayabilirler. Hochman and Rogers (1969)

(n6) Diğer bazı alanlarda kamu tercihi tartışmaları için Buchanan'a (1967) bakınız, Buchanan'a göre belli şartlar altında artan oranlı gelir vergisi bireyler tarafından tercih edilebilir, bazı durumlarda bu şartlar gerçek dünyanın kurumsal tercihlerinin özelliklerini verebilir. (s.237)

(n7) Buchanan (1987) 1986 reformu sonrası hem kamu harcamalarının hem de vergi oranlarının artacağını doğru olarak önceden görmüştür.

(n8) Çoğunluk kuralı altında, seçmenler oylarını başarı olasılığı olmayan tarafa atarlarsa bu oylar seçimin sonucunu belirlemeyecektir. Bununla birlikte kullanılan oylar seçmenin çoğunluk veya azınlık içerisinde olduğunu belirleyecektir. Eğer çoğunluk doğrultusunda oy atmanın avantajları varsa herkesin iyiliği için oy kullanıldığı bir durum ortaya çıkabilir. Çoğunluğu terk eden bir seçmen çoğunluk içerisinde olmanın avantajlarını kaybeder.

(n9) Meltzer and Richard (1981) göre gelirdeki eşitsizlik yeniden dağıtımın miktarını artırır, fakat Peltzman (1980) bunun tam tersini savunmaktadır.

(n10) Foldvary, (1994) toplulukların (örneğin yerel yönetimlerin) eyaletler arası fayda taşmalarını içselleştirmek için bir üst yönetimin (federal hükümet) müdahalesi olmaksızın birlikte çalışabileceklerini gösteren yollar üzerinde tartışmalar yapmaktadır.

KAYNAKLAR

- Atkinson, Anthony B. *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Ballentine, J. Gregory. "The Structure of Tax System Versus the Level of Taxation: An Evaluation of the 1986 Act." *Journal of Economic Perspectives* 6 No. 1 (Winter, 1992): 59-68.
- Becker, Gary. "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence." *Quarterly Journal of Economics* 98 No. 3 (August, 1983): 371-400.
- Brennan, Geoffrey, and James M. Buchanan. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- Brennan, Geoffrey, and James M. Buchanan. *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Buchanan, James M. "The Economics of Earmarked Taxes," *Journal of Political Economy* 71 No. 5 (October, 1963): 457-69.
- Buchanan, James M. *Public Finance in Democratic Process*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1967.
- Buchanan, James M. "Taxation in Fiscal Exchange." *Journal of Public Economics* 6 No. 1 - (July/August, 1976): 17-29.
- Buchanan, James M. "Tax Reform as Political Choice." *Journal of Economic Perspectives* 1 No. 1 (Summer, 1987): 29-35.
- Buchanan, James M. "The Political Efficiency of General Taxation," *National Tax Journal* 46 No. 4 (December, 1993): 401-10,
- Buchanan, James M., and Gordon Tullock. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- Foldvary, Fred. *Public Goods and Private Communities: The Market Provision of Social Services*. Brookfield, VT Edward Elgar, 1994.
- Hall, Robert E., and Alvin Rabushka. *The Flat Tax*. Stanford: Hoover Institution Press, 1985.

Hayek, Friedrich A. *The Constitution of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press, 1960.

Hettich, Walter, and Stanley L. Winer. "Economic and Political Foundations of Tax Structure." *American Economic Review* 78 No. 4 (September, 1988): 701-12.

Hochman, Harold M., and James D. Rogers. "Pareto Optimum Redistribution." *American Economic Review* 59 No. 4 Part 1 (September, 1969): 542-57.

Holcombe, Randall G. "Public Choice and Public Spending." *National Tax Journal* 31 No. 4 (December, 1978): 373-83.

Holcombe, Randall G. "Non-optimum Unanimous Agreement." *Public Choice* 48 No. 3 (1986): 229-44.

Holcombe, Randall G. *The Economic Foundations of Government*. New York: New York University Press, 1994.

Holcombe, Randall G. *Public Finance: Government Revenues and Expenditures in the United States Economy*. Minneapolis/St. Paul: West Publishing Company, 1996.

Holcombe, Randall G. "Selective Excise Taxation from an Interest Group Perspective." In *Taxing Choice, The Predatory Politics of Fiscal Discrimination*, edited by William F. Shughart II. New Brunswick: Transaction Publishers, 1997.

Kreuger, Anne O. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review* 64 No. 3 (June, 1974): 291-303.

Lindahl, Erik. "Just Taxation--A Positive Solution" (orig. 1919). In *Classics in the Theory of Public Finance*, edited by Richard A. Musgrave and Alan T. Peacock. New York: St. Martin's Press, 1967.

Lott, John R. "Does Political Reform Increase Wealth? Or, Why the Difference Between the Chicago and Virginia Schools is Really an Elasticity Question." *Public Choice* 91 No. 3-4 (June, 1997): 219-27.

- McKenzie, Richard B., and Robert J. Staaf. "Revenue Sharing and Monopoly Government." *Public Choice* 33 No. 3 (1978): 93-7.
- Meltzer, Allan H., and Scott F. Richard. "A Rational Theory of the Size of Government." *Journal of Political Economy* 89 No. 5 (October, 1981): 914-27.
- Mirrlees, James A. "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation." *Review of Economic Studies* 38 No. 114 (April, 1971): 175-208.
- Mirrlees, James A. "Optimum Tax Theory--A Synthesis." *Journal of Public Economics* 6 No. 4 (November, 1976): 327-58.
- Niskanen, William A. *Bureaucracy and Representative Government* Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- Peltzman, Sam. "The Growth of Government." *Journal of Law and Economics* 23 No. 2 (October, 1980): 209-87.
- Ramsey, Frank P. "A Contribution to the Theory of Taxation." *Economic Journal* 37 (March, 1927): 47-61.
- Rosen, Harvey S. *Public Finance*. 4th ed. Chicago: Irwin, 1995.
- Samuelson, Paul A. "The Pure Theory of Public Expenditure." *Review of Economics and Statistics* 36 No. 4 (November, 1954): 387-9.
- Slemrod, Joel. "Optimum Taxation and Optimum Tax Systems," *Journal of Economic Perspectives* 4 No. 1 (Winter, 1990): 157-78.
- Slemrod, Joel, and Nikki Sorum. "The Compliance Cost of the U.S. Individual Income Tax System." *National Tax Journal* 37 No. 4 (December, 1984): 461-74.
- Sobel, Russell S. "Optimum Taxation in a Federal System of Governments." *Southern Economic Journal* 64 No. 2 (October, 1997): 468-85.
- Stigler, George J. "Director's Law of Public Income Redistribution." *Journal of Law and Economics* 13 No. 1 (April, 1970): 1-10.

Tiebout, Charles M. "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy* 64 No. 5 (October, 1956): 416-24.

Tullock, Gordon. "The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft." *Western Economic Journal* 5 No. 3 (June, 1967): 224--32.

Usher, Dan. *The Welfare Economics of Markets, Voting, and Predation*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

Weingast, Barry R., Kenneth A. Shepsle, and Christopher Johnsen. "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics." *Journal of Political Economy* 89 No. 4 (August, 1981): 642-64.

Wicksell, Knut. "A New Principle of Just Taxation" (orig. 1896). In *Classics in the Theory of Public Finance*, edited by Richard A. Musgrave and Alan I Peacock. New York: St. Martin's Press, 1967,

Wittman, Donald. "Why Democracies Produce Efficient Results." *Journal of Political Economy* 97 No. 6 (December, 1989): 1395-1424.