

**fiscal constitution**

**MALİ**

**ANAYASA**

**editör**

**prof.dr.coşkun can aktan**

# **MALİ ANAYASA**

## **FISCAL CONSTITUTION**

• **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 978-605-68464-4-1

## ÖNSÖZ

Bu kitap içerisinde mali anayasa (fiscal constitution) konusunda bazı kaynakların Türkçe tercümeleri yer almaktadır. Anayasal iktisat adı verilen araştırma programının konularından biri olan mali anayasa devletin sahip olduğu harcama, vergileme, bütçe yapma, borçlanma ve saire yetkilerinin sınırlandırılmasını önermektedir.

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

Bu kitabın ülkemizde hala gelişme aşamasında olan anayasal iktisat adı verilen disiplinin tanınmasına ve bu alanda araştırmalar yapılmasına katkıları sağlamanı temenni ediyoruz.

Prof. Dr. Coşkun Can Aktan

## İÇİNDEKİLER

Mali Anayasanın Analitik Temelleri (Anayasal Vergi Reformu İle İlgili Beklentiler Ve Öneriler) Geoffrey Brennan ve James M. Buchanan .....	6
Devletin Mali Alandaki Güç ve Yetkileri Üzerinde Anayasal Sınırlamalar Geoffrey Brennan.....	28
Vergilemenin Sınırları James M. Buchanan.....	49
Vergi ve Harcamalara Getirilebilecek Anayasal Sınırlamalar Milton Friedman.....	67
Yeni Bir Mali Anayasa Önerisi William Niskanen.....	77
Anayasal Denk Bütçe Reformu James M. Buchanan.....	95

## **MALİ ANAYASANIN ANALİTİK TEMELLERİ (Anayasal Vergi Reformu İle İlgili Beklentiler Ve Öneriler)<sup>1</sup>**

**Geoffrey Brennan and James M. Buchanan**

Çeviren: Hasan Atılğan

*“Zaten çok yüksek olan bir verginin savaşta olduğu kadar barışta da ulusun servetinin yarısı, hatta beşte biri kadar yükseltilmesi, gücün tamamen kötüye kullanılmasında olduğu gibi halkın direnişini haklı çıkarır.”*

Adam Smith, Lectures on Jurisprudence, s.324

Vergi reformu politik bir mücadelede ele geçirilecek bir ödül ya da iktisatçının çalışmasında soyutlanmış bazı deneyler gibi değil, bir anayasal bakış açısı içinde incelenmeyi gerektirir. Bununla birlikte vergi reformunu anayasal açıdan tartışabilmek için geleneksel analizin ötesinde bir yön belirlenmelidir. Karşılaştıracak olursak, kendi amaçları için politik gücü elde etmeye çalışan partizanlar veya kör bir şekilde hükümetin despot olduğu kadar iyiliksever olduğunu da varsayan iktisatçılar tarafından politik hükümetlerin işleyişi bir kenara bırakılarak alternatif vergi araçlarını normatif bir tavır içinde tartışmak nispeten kolaydır.

---

<sup>1</sup> Geoffrey Brennan and James M. Buchanan “Toward Authentic Tax Reform: Prospects and Prescriptions”, *The Power to Tax Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980, p.187-205. (Daha önce şu dergide yayınlanmıştır: Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi Sayı:4 Yıl:1 Ekim-Kasım-Aralık 2001)

Anayasacı, kendi ideolojik veya normatif eğiliminden tamamen bağımsız olarak anayasa sonrası safhada hükümetin işleyiş modelini kurmaksızın tartışmaya bile başlayamaz. Alternatif kurallar altında politik sürecin çalışma özellikleri teorisi olarak tanımlanan politika teorisi, mantıksal ve gerekli olarak ciddi anayasal alternatifler tartışmasından önce gelir. Bu metodolojik ilkenin kabulü bizi zorluklarla karşılaştırır. Gerçek anlamda 30 yıl boyunca zahmetli bir çalışmayla geliştirilen kamu tercihi teorisi ve analizi, vergi reformu düzenlemesini de içeren anayasal düzenlemenin analizine önsöz olur. Ancak kamu tercihi teorisi kendi başına potansiyel olarak kanıtlanmış ve geniş kabul görmüş paradigmalara tanımlanan uzun dönem dengesinden uzak kalır.

Lüzum üzerine alanımızı sınırlamamız gerekmektedir. Böyle yaparak herkesin kabul edeceği şekilde aşırı ve gerçekte basitçe çerçeve içinde Leviathan diye adlandırarak politikayı biçimlendirdik. Bu hükümet modeli veri iken, önceki bölümlerin analizi vergi reformu için standart ölçülerin çoğunun ideal vergi düzenlemeleri için tümüyle kabul edilemez olduğunu gösterdi. Kabul edilemez demekle, gerçek bir anayasal tercih düzeninde alternatif anayasal politikalar arasından seçme gücü verilmiş rasyonel bir kişinin asla seçmeyeceği düzenlemeleri kastediyoruz. Uygulanan politik model veri iken analizimizin sonucunun bireyin anayasal hesabını pozitif incelememizden kaynaklandığını belirtmemizin belki önemi yoktur. Sonuç, bireyin sahip olduğu ve tabii ki bizim kendi tahminlerimiz dışındaki ideolojik düşüncelerden kaynaklanmaz.

Teknik analizin muhtemel eleştirilere karşı durduğu varsayımıyla normatif anlamlara itirazlar uygun şekilde politik Leviathan modele yöneltilebilir. Bu anlamda, itirazlar en azından tür olarak bu kitapta veya başka yerde geliştirdiklerimize, geleneksel vergi reformu analizini de içeren iyiliksever despotizm modeline karşıdır. Doğal hükümetin Leviathan benzeri özellikler taşıdığını ikinci bölümde belirtmiştik. Bununla birlikte uygulama ve modelimizin kullanılışı ile uygulama ve geleneksel politika tartışmasında ima edilen bu modelin

kullanılışı arasında önemli bir fark bulunmaktadır. İkincisinde, hükümet dinleyen, kabul eden ve iktisatçı tarafından önerilen politika tavsiyeleri üzerine harekete geçen hayali bir varlık, iyiliksever bir despot olarak şekillendirilmiştir. Tersine, politik Leviathan modeli kullanımımız hükümete hiçbir tavsiye veya danışman teklifi gerektirmez. Biz bu modeli en kötü muhtemel sonuçlar silsilesi tahminleri, ve böyle en kötü muhtemel sonuçların olmamasını, gerçekte gerçekleşmemesini temin edecek araçlara ve yollara ilişkin olarak analizimizi kolaylaştıracak tahminler oluşturmak için kullanırız. Gerçek anlamda bizim tüm çabamız en etkin küçülme stratejisidir. Tüm uygulamamız klasik politik iktisat ve Amerikanın kurucularının düşünceleri kapsamında olup, bunlardan bazıları bölümün başında aktarılmıştır.

Politik Leviathan modelimiz uygulamada tümüyle reddedilse bile bir diğer aşırıya ve iyiliksever despotizm modelini benimseyen varsayımlara sığmanın makul yasal hiçbir temeli yoktur. Bir kez ikincisi soruya dahil edildiğinde, anayasal yaklaşım ister istemez şart olmaktadır. Örneğin, çoğulcu kurallar altında ortanca seçmenin üstünlüğü tanımlanan politik bir modele, bizim Leviathan'a ikame olarak gösterilebilir. Bu durumda, vergi reformunun bazı anlamları tabii ki analizimizden çıkanlardan farklı olacaktır. Ancak onlar belki de standart davranışta ima edilenden daha katı şekilde ayrılacaktır.

Vergi reformu anayasal şekilde incelenmelidir. Ancak biz yaklaşım önerilerinden daha öteye gitmeliyiz; 1970 'lerin sonlarının ve 1980'lerin politik tartışmaları kapsamındaki vergi politikası alternatiflerine biraz daha doğrudan bakmaya ihtiyacımız vardır. Doğrudan veya imalı şekilde geleneksel vergi politikası tartışmasından doğan vergi reformu önerilerine eleştirilerimiz önceki bölümlerde yeterince tartışıldı. Bu bölümlerin kapsamadığı ise, cari kamu politikası tartışmalarında önemli sayılan durumları yönetecek görünürdeki çeşitli anayasal değişiklik önerilerinin ele alınışıdır. Anayasal değişiklikler yapıldı ve vergi iktisatçılarının ve vergi hukukçularının ev içi konuşmalarından ayrı kalan popüler



politik kamu konuşmaları alanında çok daha fazla değişiklik oldukça aktif olarak tartışılmaktadır. Bu gruplardaki profesyoneller, anayasacılık kendi düşünce kalıplarına yabancı olduğu için kendi durumlarına ilişkin düşüncelerini ifade etmekte kendilerini yetersiz görmektedirler. Kaliforniya'da 1978 Haziranında 13 numaralı teklifle gündeme gelen vergi mükellefi isyanı kökeni itibarıyla seçkin ve yasamalı değil, halkçı ve anayasal oldu. Yasayla düzenlenen vergi oranı düzeyleri ve vergi yapısı düzenlemelerinde değişikliklerden çok vergileme gücüne sınırlamalar getiren anayasal kurallar gerçekleşen veya önerilen değişikliklerle gerçek biçimini aldı.

Gerçek veya tahmin olsun vergi mükellefi isyanı kapsamında tartışılan politika seçenekleriyle doğrudan ilişkili olan analizimizin tümü bir kanıt olmalıdır. Bununla birlikte bu kitapta giriştiğimize benzer analiz sonuçlarını göstermeyen 1970'lerin sonlarındaki davranış özelliklerinde değişme şeklinde ortaya çıkan vergi kurallarındaki açık anayasal değişiklik önerilerini fark etmek önemlidir. Önsözde belirtildiği gibi kitabımız fonksiyonunu yerine getirmekte iki veya üç yıl geç kaldı. Vergi mükellefi devrimi gerçekte bir analitik proje ve hatta analitik plan olmadan ortaya çıktı. Bununla birlikte çabamızın potansiyel yararlılığı kanıt olarak görünmektedir. Popüler tartışma altında daha karmaşık bakış açısından, ancak halen anayasal olan, daha geleneksel kamu maliyesi uzmanlarınca önerilenlere kadar bazı önerileri eleştirel şekilde değerlendirmeye çalışıyoruz. Bu değerlendirmemiz neticesinde gerçek vergi reformu tavsiyemiz aşağıda belirtilmiştir.

### Anayasal Bakış Açısından Vergileme

Yukarıda vergi reformunun anayasal olarak tartışılmayı hak ettiğini belirttik. İddiamızı doğrulamak için anayasal ve anayasal olmayan düzenler arasındaki farklılıklar vurgulanmalıdır. Bazen vergiler ve vergi reformunun anayasal olmadığı belirtildiğinde kastedilen nedir? Böyle bir durumda vergi kurallarının ve kurumlarının dönem dönem

değişikliğe uğradığı ve politik yapının sürekli veya yarı sürekli özelliklere sahip olmadığı düşünülür. Sınırlayıcı durumda, ekonomide vergi yükünün bireyler ve gruplar arasında dağılımı ve vergi araçlarının seçimi her bir yeni bütçe döneminde böyle pay kavgası suçlamalarını yaratır. Böyle anayasal olmayan bir düzende, muhtemel vergi mükellefi vergi ödeme kapasitesinin en üst sınırına kadar hükümetin sömürsüne karşı savunmasızdır. Hükümet süreci hakkında Leviathan varsayımlarını andıran koşullar altında muhtemel veya potansiyel vergi mükellefinin bütçe dönemi öncesinde vergileme gücüne anayasal sınırlamalar getirilmesinde açıkça çıkarı olacaktır. Sınırlamalar mali otoritenin anayasa sonrası tüm uygulamalarını bağlayıcı olacaktır.

Leviathan varsayımlarını gevşetsek ve vergi mükelleflerine bir çoğunluk koalisyonu tarafından uygulanacak dönem içi seçimle ilgili gerçek bazı kontrolleri müsaade etsek bile, tek bir birey herhangi bir bütçesel mali dönemde, vergi yükümlülüklerinin onun kendi çıkarının tersine davranabilecek baskın politik koalisyonlar tarafından geçici olarak belirlendiğini öngörmelidir.

Hükümet yöntemleri hakkındaki hemen hemen tüm tahmin ve öngörüler altında ve hatta model politikaları ideal olarak bazı yönlerden yararlı olduğunda bile, birey anayasal olarak kabul edilen temel vergi kurallarını tercih edecektir. Öngörülebilirliğin olumlu niteliği vardır. Gerçekte vergi kurallarının anayasal yorumu batı ülkelerindeki vergi deneyimlerinin çoğu hakkında bilgi verir. Vergi düzenlemeleri bir kez var olduğunda nispeten uzun süreli olma eğilimindedir, ve “eski vergi iyi vergidir” özdeyişi ekonomik analizde geniş ölçüde benimsenmiş olmasa bile vergi uygulamasına yönelik daha genel bir tavrın parçasıdır.

İddiamız bir bakıma vergi reformuna yönelik daha açık bir anayasal tavır için bir gerekçe oluşturur. Vergi kuralları, bireylerin uzun dönemli planlamayı da içeren uygun davranışsal ayarlamaları

yapabildiği yarı sürekli düzenlemeler olarak tartışılmalı, analiz edilmeli ve düşünülmelidir. Önceki analizin işaret ettiği gibi Leviathan'ı sınırlandırmanın bir aracı, vergi mükelleflerinin dönemden döneme kuralların ne olacağına dair böyle devamlı belirsizlikle sık sık karşılaşmalarına sebep olan Leviathan'ın vergi kurallarını değiştirme yetkisinin sınırlandırılmasıdır. Hükümet vergi mükelleflerini kendi planları dışında tutmakta başarılı olabilirse sömürü için ilave gelir potansiyeli mümkün olabilir. Tabii ki mali belirsizlik geliri maksimize edecek sınırın ötesine geçirilmez.

Temel anayasal sözleşmenin unsuru olan vergi kuralları ile vergi payları arasında dönemsel çatışmalara piyon olan vergi kuralları arasındaki kesin ayırım sadece Leviathan dışı kapsamda ortaya çıkar. Her bütçe döneminde farklı mükellef grupları arasında olduğu gibi toplam vergi yükümlülüğünde görece payları yükleme ve tekrar yükleme görevi seçim politikalarına veriliyor ise, ya da böyle tekrar yükleme gözden geçirmeye elverişli olarak kabul ediliyorsa, analitik model asla sonu olmayan, negatif sonuç veren "n" sayıda kişi oyunu olur. En demokratik seçime dayalı politik süreçte ve hatta seçmenler ve buna bağlı olarak vergi mükellefleri arasında etkili çoğunluk koalisyonu üyelerinin gerçek taleplerini hassas şekilde yansıtan politik sonuçlarda bile temel vergi yükü dağılımının devamlı şekilde değiştirilmesi vergi reformunun arzu edilmeyen bir niteliğidir. Böyle bir düzende vergi reformu taraftarları vergi yüklerini gruplar arasında dağıtacak karşılıklı dengeleyici girişimleri örnek alır.

Bu süreçte herhangi bir grubun kazancı az veya hiç olmaz. Birbirini izleyen dönemlerde tüm grupların kaybetmeleri beklenir. Birbirlerine karşıt olan gruplarda gelir kollayan herhangi bir otoriteye açık fırsatlardan etkin olarak yararlanılır.

Burada kısaca tartışmaya değer olan Hayek'in mali reform için ileri sürdüğü farklı iki önerisi, politikanın demokratik modeli kapsamındadır. Onun *The Constitution of Liberty* (1960) isimli

tezinde Hayek gelir vergisinin tarifesinde artan oranlılığa şiddetle karşı çıkmıştır. Düz oranlı vergi fikri, onun daha genel olan hukukun üstünlüğü fikriyle doğrudan bağlantılıdır. Düz oranlı vergileme, bütün kuralların ve kanunların toplumda herkese eşit ölçüde geçerli olduğu normatif şartlar içinde sınıflandırılmıştır. Vergi oranlarında artan oranlılık ise bu genellik ilkesini ihlal etmektedir.

Bu kitapta önceki analizlerimizin gösterdiği gibi düz oranlı vergileme şartı Devleti Leviathan'ın kendi çıkarını en yüksek seviyeye çıkarmaya düşkünlüğünü ciddi şekilde sınırlamayabilir. Çünkü karar vericiler etkin şekilde vergi mükellefi vatandaşlardan soyutlanmıştır ya da kamu harcama yapısı istenilen herhangi bir sonucu başarabilmek için yönlendirilebilir. Bununla birlikte eğer aşırı Leviathan modelden Leviathan benzeri unsurları içeren ancak karar vericilerin (politikacı ve bürokratlar) vergi mükellefi olarak kaldıkları ve dahası aleni transfer imkanını sınırlayan modellerle daha fazla gerçekçiliğe geçerse, düz oranlılık sınırlaması farklı vergi mükellef grupları arasındaki ayrımın sınırlandırılmasına daha iyi hizmet eder. Bir etki, ileri sürülen modern vergi reformu tartışmalarını belirleyen artan oranlılığın derecesi (nispi vergi yükleri) üzerine olan anlaşmazlıkları kesinlikle azaltacak, hatta önemli ölçüde ortadan kaldıracaktır.

Law, Legislation, and Liberty (1979) isimli eserinde Hayek farklı, daha yapısal ve vergileme gücüyle doğrudan ilişkili politik süreç reformunu önerir. O vergileme yapısının, kişiler ve gruplar arasında nispi vergi paylarının dağılımının, yeni ve farklı şekilde seçilmiş ve organize edilmiş, tek fonksiyonu uzun dönem yürürlükte kalabilecek genel kanun ve kuralların yapılması ile sınırlı olan bir yüksek meclisin görüşmelerinde belirlenmesini önerir. Hayek'in genel kanunları bizim değişimimizle anayasal kurallara denktir. O daha sonra diğer meclise, normal yasama veya parlamentoya, vergileme düzeyini ve tabii ki farklı kullanım alanları arasında harcamaların dağılımıyla birlikte harcama düzeylerini de seçme iznini verir. Düz oranlı vergi önerisinde olduğu gibi, Hayek'in yapısal reform önerisi

esasen nispi vergi paylarının dağılımı üzerine dönemsel politik atışmaları azaltmak veya yok etmek için geliştirilmiştir. Bir anlamda Hayek'in önerilerinin her ikisi de vergi kurallarının anayasa dışı olmasından ziyade daha çok anayasal olması için bir ölçüde sigorta işlevi görmektedir.

### **Vergilerin Sınırlandırılmasına İlişkin Vergi Reformu**

*"Şunu ilave etmek isterim ki tartışılan belirli vergi reformları net vergi gelirlerini arttırmak yerine azaltma tehlikesi taşır ve bu nedenle yanlış bir eğilim içindedir."*

E.S.Phelps,"Rational Taxation", Social Research, s.666

E.S.Phelps'in zihinsel bütünlüğü (intellectual integrity) yukarıda aktarılan sözünden anlaşılacağı üzere takdire layıktır. Ancak o açık sözlülüğüyle gerçekten geleneksel vergi reformu taraftarlarının bir sırrını açığa vurdu. Önceki analizlerimizin daha teknik detayla gösterdiği gibi çoğu geleneksel vergi reformu önerileri, özellikle kapsamlı ekonomik etkinliği başarmaya yönelik olduğu ileri sürülenler, Leviathan'ın ilave gelirleri nasıl garanti edebileceğini gösteren talimatlar olarak yorumlanabilir. Sosyal refah kaybının (excess burden) asgariye indirilmesi ve net vergi gelirlerinin maksimize edilmesi çoğu durumda aynı paranın iki yüzü gibidir. Gelir vergisi reformu taraftarları en basiti ve en önemlisini, örneği sağlar. Vergi konusunu dar yerine daha kapsamlı yapma yönündeki anlayış daha baskındır. Leviathan eğilimlere hiç müsaade etmeyen politik varsayımlar altında bir vergi reformu önerisinin, eğer uygulanabilirse, daha büyük vergi hasılatını temin etmesi olasıdır. Benzer şekilde, harcamaların vergilenmesi önerileri vergilenen ve vergi dışı kalan harcamalar arasındaki farklı ikame derecesi ile ilişkili farklı oranların uygulanmasını gerektirir.

Bunlar ve diğer vergi reformu önerileri ile, analize dahil edilen eşit gelir çerçevesinde, iktisatçının fildişi kulesinin kesin sınırı dengelenir. Önerilen değişiklikler olduğu gibi görünecek şekilde

yapılır, ve onlar Pareto kriterinin kabulü için gerekli olan asgari ahlaki şartlardan vergi reformunun gerekliliklerinin çıkarılmasına müsaade eder. Bununla birlikte eşit gelir sınırlamasının aşırı kullanımı iyiliksever politik despot modelinin kabulüne dayanır. Apaçık olmayan bir koşul tartışmaya katılanların çoğu tarafından bile fark edilmeyebilir. Böyle bir kabul tek başına analiz için elverişli değildir ve hakiki önemi yoktur. Onun gerçek mali vergileme ve harcama dünyası için anlamı vardır.

Bir benzetmeyle zihnimizde canlandırabiliriz. “ Bir çiti inşa etmek veya bir zincir satın almak maliyetlidir. Çitsiz ve zincirsiz çözümün her ikisinden daha etkin bir çözüm olduğunu kanıtlamak, eğer biz köpeğimizin davranışını kendi mülkiyetimiz sınırlarına saygı duyacak bir şekilde belirlersek mümkündür.” Bu örnek kişisel deneyimden verildiği için uygulaması kendisi gibi saçmadır. Fakat, sadece gelir toplamada daha etkin olmasını sağlayacak şekilde hükümetin davranışını belirlersek X vergi yapısının Y vergi yapısından daha etkin olduğunu ileri süren prosedür gerçekten çok farklıdır?

Hükümetin iyiliksever despot davranış modeli bir kez terk edildiği takdirde, eşit gelir merkezli vergi reformları için geleneksel öneriler tek başına duramaz. Alternatif vergi kurumları ve kurallar etkinlik ve eşitlik dışındaki diğer kriterlere göre değerlendirilmelidir. Gerçi tabii ki bu standart etkinlik ve eşitlik amaçları uygun olarak kalır. Eğer, örneğin etkinlik kriteriyle önerilen gelir vergisi konusunun kapsamlılığının Leviathan’a vergi mükelleflerinden daha fazla vergi alma fırsatı vereceği öngörülür. Benimsenen politik modellerle uyumlu daha etkili olduğu öngörülen sonuçlar üreten bazı alternatifler lehine reform için olan bu aletsel hedeften vazgeçilebilir. Önceki bölümlerin analizinin gösterdiği gibi politik modeldeki bir değişiklikte geleneksel kurallar çoğu vergi değişikliğinde başı çeker.

Bizim tanıştırdığımız kesin Leviathan sınırlamalarındaki gibi aşırı şiddetli olmayı gerektirmeyen, yardımsever olmayan politik süreç modelinde arzu edilen vergi anayasası tercihi ortaya çıkar, ve bu

anayasa hükümetin vergileme gücü üzerine konulan sınırlamalarla tanımlanır. Vergi reformu uygulaması yardımsever ve bilinçli hükümete normatif tavsiye vermekten farklıdır. Standart versiyon olan ikincisinde mali otoritenin gücü üzerindeki herhangi bir anayasal-yasal sınırlama sadece olumsuz olarak değerlendirilecek önerilen tavsiyelere doğrudan karşılık verir. İyi hükümet ancak iyi yapması sınırlandırılarak sınırlandırılabilir. Hükümeti anayasal olarak sınırlandırma ve vergileme otoritesinin birbirini izleyen uygulamalarının sınırını ve alanını önceden belirleme arzusu en azından bazı durumlarda hükümetin vergi mükellefinin çıkarına davranmayabileceği ihtimali-öngörüsünden ortaya çıkar. Bu düzenlemede vergi reformu uygulaması alternatif sınırlamalar arasından seçimdir.

Bu bölümün izleyen kısımlarında 1970'lerin sonlarındaki vergiye karşı başkaldırış kapsamındaki tartışılan mali sınırlamaların bazılarını inceleyeceğiz. Böyle bir kurumsal düzenlemeye başlamadan önce daha genel anlamda düşünülen anayasal vergi politikasının muhtemel amaçlarına kısaca göz atmakta fayda vardır. Potansiyel vergi mükellefinin anayasal tercih aşamasında hükümeti ideal ölçülerde belirlemediği varsayımıyla anayasal sınırlamalarla vergileme gücü üzerinde hangi korunma tedbirlerini güvenceye almaya çalışacaktır. Göreli ve kesin güvenceleri ayırt edebiliriz. Birey politik toplumda diğer kişilerininkine görece anayasal bütçeyi müteakiben kendi durumu ile ilgili olabilir. O mali otoritenin tanımladığı veya kesin ölçülerle tarif ettiği biçimde kendi durumu ile ilgili olabilir.

Devlet hazinesinin bireye, herhangi bir bireye karşı keyfi ayrımcılık yapmayacağı güvencesi hemen hemen kabul edilebilir tüm anayasal politika düzeninin istenen bir özelliği olabilir. Bu güvence tabii ki geleneksel vergi literatürünün yatay eşitlik ölçüsü altında farklı biçimde görünenle aynıdır ve hukuk sisteminin sunulduğundakine benzer daha kapsamlı yasal eşitlik ölçüsü altındadır. Anayasal analizin metodolojik avantajı, onun tahmine dayalı bazı harici ahlaki standartlar yerine bir ölçü için bireysel tercihlerden mantıksal temel

çıkarmamıza müsaade etmesidir. Önceki bölümlerde belirttiğimiz gibi batı ülkelerinde mevcut mali veya vergi anayasaları hemen hemen herkesin etkin anayasa kapsamına dahil edebileceği şekilde vergi yükünün dağılımında keyfi ayrımcılığa karşı bazı sınırlar içerir.

Bununla birlikte mevcut anayasalar somut şekilde potansiyel vergi mükellefini koruyacak güvenceleri içermez. Birleşik Devletlerde mevcut anayasa, vergi amacı açısından eşit durumda sayılan iki kişiden B'nin vergiden muaf kalmasına müsaade edilirken A'nın üzerine zorla vergi konulmasını önler. Aksine, mevcut anayasada veya onun yorumunda hükümetin hem A ve hem de B üzerine zorla vergi koymasını önleyecek herhangi bir engel yoktur. Hükümetin mali gücü üzerine yeni ve ilave anayasal sınırlamalar konulması için desteğin çoğu mali anayasadaki genel bir belirsizlik ve anormallikten kaynaklanmaktadır.

Leviathan yapımız bireyin devlet tarafından mutlak şekilde sömürülmesine karşı anayasal korumanın potansiyel değerini ayırt etme ve belirlemede yardımcıdır. İşleyişte istikrar veya nispi vergi mahrumiyetine karşı sigorta gereksinimi, çoğu durumda mutlak gelir potansiyelini sınırlamanın tamamlayıcı unsurudur. Buradaki önemli istisna artan oranlı ve düz oranlı vergilemenin potansiyel gelir yaratıcılığındadır. Değişmezlik veya yasal eşitlik ilkeleri düz oranlılığı gerektiriyor şeklinde yorum yapılacak olunursa, Hayek tarafından belirtildiği ve Birleşik Devletlerin 1913 öncesi hukuk sisteminde olduğu gibi artan oranlılıkta düzensizliğe geçiş, mali otorite için mevcut en yüksek gelir potansiyelini genişletmek yerine azaltıcı etki yaratacaktır. Bu muhtemel ilişki, 20.yy'da artan oranlı tarifeye geçişle federal hükümet gelirlerinde patlamanın yaşandığı Amerikan tarihi deneyimi ile anlaşılması güç hale gelmiştir. Artan oranlılık gelirlerin ekonomik büyüme ve enflasyonla orantılı olmayan şekilde artışına sebep olur, ancak oranlar geliri maksimize edecek seviyelere göre sürekli şekilde ayarlanırsa düz oranlılıkta da aynı sonuç ortaya çıkar.



Bu özet bölüm daha önceden geliştirilen analizi genişletmek ve ayrıntılı şekilde ele almak için uygun değildir. Fakat toplam gelir büyümesini sınırlama aracı olarak düz oranlı vergiye geçmek isteyenlere bazen bu ilişkinin tersine döndüğünü hatırlatmak yararlıdır. Geniş tabanlı ve düz oranlı bir verginin toplam gelir potansiyeli, (örneğin katma değer vergisi) yüksek artan oranlı bir verginin toplam gelir potansiyelinden daima daha büyüktür. Burada ortaya konulan fikir arzu edilmeyecek tekdüze vergi oranının daha sınırlayıcı anayasal güvenceye bağlanmasını önermek değildir. Buradaki fikrimiz, bazen vergi işlemlerinde eşitlik garantisinin mutlak gelir sınırlarına karşı kısmen daha katı güvencelerden taviz verilerek sağlanabilmesidir.

Vergileme gücü üzerine anayasal sınırlamalar için 1970'lerde değişik biçimlerde ortaya çıkanlara benzer belirli önerileri tartışmadan önce gerekli olan bir diğer şart belirtilmelidir. Çoğu kez ve neredeyse zorunlu olarak anayasal vergi politikası üzerine tartışmalar bireylerin ve vergi mükellefi grupların ekonomik durumlarının, en azından kısa dönem planlama ufuklarının iyi tanımlandığı bir ortamda gerçekleşmiştir. Böyle bir ortamda öz çıkar tabii ki bireylerin ve grupların en avantajlı sonuçları verecek politikaları tercih etmelerini gerektirir. Geleneksel vergi reformunda vergi yüklerinin belirlenmesi üzerine çatışma anayasal vergi politikası üzerine çatışmadan farklı değildir.

Bununla beraber bu çatışma zorunlu olarak anayasal tercih düzeninde azalır. Vergi kuralları yasal yapıda yarı daimi özelliğe sahip görüldüğünde bireyler doğal olarak değişen kuralların kendi durumları üzerindeki etkileri hakkında daha fazla belirsizlik hissedeceklerdir. Çatışmanın ortaya çıkması hiç gerekli olmamakla birlikte, alternatif vergi yüklerinin dağılımı kapsamında çatışma olması kaçınılmazdır.

### **Vergi Oranının Sınırlandırılması: 13 Numaralı Teklifin Mantığı**

1970'lerin sonlarının en önemli mali olayı Kaliforniya'da 1978 Haziranında 13 numaralı teklifin kabulüydü. Eyalet çapında bir halkoylamasında seçmenler 1'e karşı 2 çoğunlukla servet vergisini piyasa değerinin %1'i ile sınırlayan anayasa teklifini onayladılar. Söz konusu teklifin, Kaliforniya'nın mali ve politik çevresine özgü, burada incelenmesine gerek olmayan bir çok özelliği vardı. Bununla birlikte bu olaya kitabın analitik çerçevesi kapsamında bakmaya çalışmak öğreticidir. Gerçekten anayasal bakış açısından belirli vergilerin oranları için en üst sınırı belirlemenin herhangi bir mantıksal gerekçesi var mıdır? Maksimum vergi oranı sınırlarının servet vergileri için belirlenmesi, ancak diğer vergiler için öngörülmemesinin makul bir nedeni var mıdır? Anayasada vergi oranı sınırlamalarının hükümet bütçesindeki tüm vergiler değil sadece bazı vergi türleri için getirilmesinin öngörülen sonuçları nelerdir? Vergi oranı sınırlamaları toplam harcamaları sınırlamada tek başına yeterli midir? Oran sınırlamaları eşit muameleyi garanti edebilir mi?

Belirli vergilerin oranları üzerine anayasal sınırlar getirilmesi ile toplam vergi gelirleri üzerine anayasal sınırlar getirilmesini birbirinden ayırt etmek gerekli olan ilk şeydir. İkinci tip sınırlamaya ilişkin değerlendirmeyi bir diğer bölümde yapacağız. Bu bölümde, belirli vergilerin oranlarına ilişkin sınırlamaları değerlendireceğiz.

Anayasal tercih düzeninde potansiyel vergi mükellefi hükümeti Leviathan ölçülerde algılsa, o belirli herhangi bir vergi için maksimum sınırın belirlenmesi halinde mali baskının oran sınırlaması altında geliri azalmayan vergilere doğru yön değiştirdiğini fark edecektir. Bununla birlikte hükümet için mevcut olanlar arasından bir vergi üzerine oran sınırı konulması hükümet tarafından toplanabilir toplam vergi geliri potansiyelini azaltmalıdır. Belirli oran sınırlamalarının, gelirlerin kesin biçimde sınırlanmasını başarmada etkili bir araç olup olmadığı konusu dışında, oran sınırlamasının arzu edilip edilmediği de ayrı bir konudur.

Anayasal vergi politikasının toplam gelir potansiyeli ölçüleri ile tanımlanan sonuçlarından en azından kısmen farklı olarak arzu edilen amaçları olabilir. Vergi mükellefi esasen vatandaşlardan alınabilir potansiyel gelir seviyeleri ile ilgilenmese bile, vergi oranı ve konusu sınırları yüzeysel amaçlarla istenmiş olabilir. Beşinci bölümdeki analizde vergilerin duyuru etkileri özellikle servet vergileri dikkate alınarak tartışıldı. Vergi mükellefinin tasarruf ve sermaye birikimi kararlarını hükümetin potansiyel vergileri almasından ayıran yöne önem verildi. Vergiler duyurulduktan sonra bireyin davranış ayarlamalarını yapabildiği duruma ilişkin ortamda bireyin mali sömürüye karşı aşırı hassasiyeti anayasal görüşme durumunda fark edilecektir. Beşinci bölüm analizinde bireyin hükümete servet ve sermaye üzerine vergi koymak için anayasal yetki vermekte gönülsüz olacağı belirtilmiştir.

Çoğu mali sistemde en önemli servet vergisi emlak vergisidir. Bu verginin büyük ölçüde hükümetin mahalli birimlerinin mali otoritesi içinde yer aldığını gözlemleriz. Analizimizin açığa kavuşturduğu gibi vergi konusunun anayasada belirlenmesi için derin ve mantıksal nedenler vardır. Birimler arası insan ve insan dışı kaynak hareketliliği emlak vergisi potansiyelinin kötüye kullanımını önleme eğilimindedir. Bununla birlikte yerel birimler birbirlerine karşı yeterince rekabetçi değil, ve yerel farklılıklar da önemli boyutlarda ise verginin yerel birimlerce belirlenmesi etkin güvenceleri sağlamada tek başına yeterli olmayabilir. Bu durumda, bireyler gayrimenkul yatırımlarıyla ilgili uzun dönemli kararlar alabilmek için maksimum vergi oranı sınırlarının belirlenmesini isteyebilirler.

Bireyler servet edinmek için tasarruf ederler, ancak herhangi bir dönemde tasarruf oranı potansiyel olarak birikmiş toplam servetin toplam değerine görece nispeten küçüktür. İleriye dönük rasyonel bir tasarruf planı, bireylerin varlık sahiplerini ilgilendiren vergi yükümlülüklerine ilişkin olarak oldukça doğru beklentilere sahip olmasını gerektirir. Birey kendi portföyünü değişen vergi yüküne göre hemen anında ayarlayamaz. Çoğu vergi mükellefi için gayrimenkul alımı uzun dönemli tasarruf-yatırım anlamına gelir.

Uygun hükümet büyüklüğüne veya servet vergisinin tüm vergiler içindeki uygun yerine ilişkin kişisel kanaatten oldukça bağımsız olarak böyle varlıklara karşı vergi taleplerinin piyasa değerinin belirli bir oranı aşamayacağına dair anayasal garanti önemli ölçüde tüm potansiyel vergi mükelleflerince arzu edilebilir.

Bu nedenle, 13 numaralı teklifin servetin değeri üzerindeki vergi oranı sınırlaması ve diğer vergi protestolarının bir ölçüde farklı olması şaşırtıcı olmamalıdır. Buradaki değerlendirme benimsenmiş belirli vergi oranı sınırının uygunluğu hakkında hiçbir şey söyleme imkanını vermez. Buradaki fikir sadece servet vergileri için maksimum vergi oranı sınırının belirlenmesinde mantıksal neden olabileceğini belirtir. Bu yüzden mali sınırlamaya yönelik bu yaklaşımın, bir ölçüde karşılaştırılabilir mantıksal destekle devlet borcu üzerine belirli sınırlar getirilmesi konusu ile birlikte servet ve sermaye vergileri bakımından mali sınırlamaya yönelik bu yaklaşımın görünürde kalmasının olası olduğunu tahmin etmeliyiz.

### **Vergi Konusu Üzerine Sınırlamalar**

Vergileme konusu için yeni anayasal sınırlamaları hükümete tanıtmak için yapılan öneriler 1970'lerin sonlarındaki uygulanabilir anayasa reformu önerileri kapsamında değildi. Bununla birlikte üçüncü ve dördüncü bölümlerde özellikle geliştirilen analizlerimizde önerildiği üzere, vergi konusu sınırlamalarının ciddi önemi vardır. Üstelik, dikkati vergi konusu sorusuna yöneltmenin önemli bir nedeni geleneksel vergi görüşünün vergi reformunun bu yönü ile meşgul olmasıdır. Alelde işlemlerden kaynaklanan politikalar ve bunların gerçekten tüm profesyonel vergi politikası tartışmalarında doğru olarak kabul edilmesi, amansızca genişleyen vergi konuları ve buna bağlı olarak daha büyük potansiyel vergi gelirleri şeklinde sonuçlanır. Tartışmamızın çoğu bu tür politikaların destansı politik varsayımlara dayandığını göstermek için düzenlenmiştir. Bununla birlikte zihinsel ve akademik amaçlarımızdan ayrı olarak vergi konusu sınırlamalarının vergi sınırı politikasında önemli rolü olacağına inanıyoruz.

Devlete ait mülkiyet hakları vergi konusunun belirlenmesine bakışın bir yönünü oluşturur. Hükümetin davranışı, vergi konusunun sömürülmesinde tekel ayrıcalığının belirlenmesi anlamına gelir. Hükümetin davranışı böyle bir ayrıcalığın sahibi olarak, karını maksimize etmeye çalışan bir tekel firmasına benzer şekilde öngörülebilir. Bu tür tahminler yapma kabiliyeti ile bireyler düzenlemeleri sezinleyebilir ve kendi tepkilerini planlayabilirler. Vergi konusu belirlemeleri dikkatle yapılırsa, bireyler mali otorite üzerinde daha karmaşık sınırlamalar olmaksızın aşırı mali sömürüye karşı korunacaklardır.

Tabii ki birey yeterince genel kapsamlı olan vergilenebilir konulara hükümetin ulaşmasına, tahmin edilen kamu malları finansman gereksiniminden daha fazla gelir yaratılmasına müsaade etmek istemeyecektir. Vergi konusu sınırlamalarının gerçekten hükümetin faaliyetini sınırlamasını temin etmek için, birey, vergi mükelleflerinin tahmin edilen karşı tepkileri yardımıyla hükümetin kendi vergi oranı belirleme gücünü sınırlamasını temin etmeye çalışmalıdır. Belirli oran sınırlarının üzerinde vergiye karşı gösterilen tepkiler toplam gelirin yükselmesi yerine azalmasına sebep olur.

Bu ilişkiyi vergi reformu diline çevirecek olursak, bireyin anayasal safhada vergi sisteminde kasten belirli kaçamaklar veya kaçış yolları yaratmaya çalışacağını söyleyebiliriz. Bunlar bireyin anayasada yer almasını istediği aşırı mali sömürüye karşı korunma ve garantiyi sağlar. Kaçamaklara ve vergi konusunda geniş kapsamlılığa karşı olan bu fikir, geleneksel vergi reformu düşüncesinin temel ölçü ve ilkelerine ters düşmektedir.

Bu özet bölümde hangi tür kaçamakların savunmasına analizimizde yer verildiğini belirtmek ve bu savunmayı mevcut vergi sistemleri kapsamında tartışmak yararlı olabilir. Vergi oranlarına karşı davranış esnekliği için açık bırakma fikri anayasal kaçamakların rasyonel olduğunu savunur. Fakat anayasadan sonraki dönemde kaçamakların oluşturulmasına veya önceden kararlaştırılmış vergi konusunu değiştirmeye yönelik girişimlere ne demeli? Bu faaliyetler

dönemsel politik reformun istenen veya istenmeyen özelliklerimidir? Bu soruların cevabı belirsiz olmalı. Bir taraftan oran yapısı etkin şekilde sınırlandırılmadıkça Leviathan bir devlet nominal olarak yüksek vergi oranlarının bir karışımı ve bir takım vergi tercihleri ile tekelci düzeyde gelir elde etmeye yönelir. Diğer taraftan hükümetler vergi kurallarıyla oynayarak doğrudan geliri maksimize etmek yerine belirli başka amaçlar peşinde koşarlar. Vergi tercihleri, davranışlarında belirli değişikliklere karşılık olmak üzere vatandaşlara bırakılabilir. Etkilenen vergi mükellefleri tepki gösterinceye kadar, onlar açıkça vergi tercihlerinden mahrum oldukları duruma göre daha iyi olacaklardır. Diğer vergi mükelleflerinin daha kötü olmaları için neden yoktur; onların vergi işlemleri Leviathan hükümet tarafından etkilenmeyecektir; ve diğerlerinin vergi tercihleri ile teşvik edilen faaliyetleri tahminen vergi gelirlerinde azalmanın zorunlu kıldığı, en azından kamu harcamalarındaki azalmaya denk gelecek uygun düşüş etkileri için çaba göstereceklerdir. Bu nedenle analizimiz, anayasal ve anayasadan sonraki dönemde getirilen vergi kaçamakları arasında önemli normatif bir ayırım olabileceğini ima eder.

### **Toplam Gelir ve Harcama Üzerine Sınırlamalar: Anayasal Sınırlama İçin Rasyo Türü Öneriler**

Hükümetin mali gücü üzerindeki bazı anayasal sınırlamaları destekleyen çoğu iktisatçı bu tür önerilerin lehinde olma eğiliminin ötesinde, her nasılsa toplam gelirleri veya harcamaları toplam gelir veya toplam üretim gibi bazı toplam ekonomik temellerle ilişkilendirmeye çalışırlar. 1973 yılında, bu tür önerilerden ilki olan Kaliforniya'da 1 numaralı teklif bir halk oylamasında büyük çoğunlukla reddedildi. 1978 yılında benzer teklifler Tennessee'de bir toplantıyla ve Michigan'da da halk oylaması ile eyalet anayasalarına eklendi. 1979 yılının başlarında, Ulusal Vergi Sınırlama Komitesi Birleşik Devletler anayasası için benzer bir teklifi destekledi. Tasarıya ve Birleşik Devletler Senatosuna tanıtıldığı şekle göre bu teklif federal hükümet harcamalarında yüzde artışı önceki yıllarda gayri safi milli hasıladaki yüzde artışlarla sınırlandıracaktı. Bu

kontrol edici teklif hükümetleri enflasyon yaratmalarını cezalandıracak şekilde düzenlenmişti. Eyalet teklifleri biraz daha basit olup, eyalet vergi gelirleri veya eyalet harcamaları doğrudan eyalet gelirlerine tekliflerin kabul edilme tarihlerindeki mevcut durumla orantılı ölçülerde bağlanıyordu. Nispi ölçülerde belirlenen toplam gelir ve harcama sınırlamaları, hükümetin toplam hacmini sınırlama ve son yıllarda ekonominin özel sektöründe daha ileriye gidişle su yüzüne çıkan Leviathan benzeri eğilimleri sürdürme amacına yönelik görüldüğü için iktisatçıların hoşuna gitmektedir. Bu aşıkâr doğrudan yaklaşımların aksine oran ve taban sınırları, ister istemez halen anayasada yer alan mali güç kapsamında hükümet manipülasyonu ve kaybı için daha fazla alan bırakmaktadır. Bazı etkin toplam gelir veya harcama sınırları hükümetleri anayasal şartlardan kaçınmak için mali olmayan alternatiflere zorlayacaktır.

Diğer taraftan, oran benzeri teklifler etkin uygulamalarını önleyebilecek büyük dezavantajlara sahiptir. Teklifler kamu geliri veya harcama toplamları ile ekonomideki milli gelir ve gayri safi milli hasıla arasında anayasal olarak uygulanabilir bazı ilişkiler kurmaya çalışırlar. Bu tür ilişkide her iki unsur, ilk olarak özet tanımları ve ikinci olarak da kesin kriterlerle uzman ölçümleri gerektiren toplam büyüklüklerdir. Bu ilişkide her iki unsur soyut bir fikir dışında vergi mükellefi için doğrudan bir anlam taşımaz. Her iki unsurun kişisel olarak ölçülebilir değerlerde fazla anlamı yoktur. Tersine, bir oran veya taban sınırı hemen kişisel ölçülere dönüştürülebilir. Vergi mükellefi kabaca piyasa değerinin yüzde biri olan Jarvis-Gann tavanının gelecek yıla ilişkin vergiyi ima ettiğini bilir. Bir vergi mükellefi hükümetin belediye tahvil faizini veya sahip olunan evin kiralama değerini vergilendirmesine müsaade edilmemesinin hangi anlama geldiğini bilir. Vergi mükellefinin vergi konusu ve oran sınırlamaları için genel desteği anayasal vergi politikası tartışmalarının kapsamına girer Hükümetin mali gücünü sınırlayacak oran türü teklifler için buna benzer desteği organize etmek aşırı zor olabilir.

Oran türü tekliflerde yer alan bir diğer zorluk, normal şekilde önerilenlerle mevcut durumdaki kesin oranlar ve paylar arasındaki ilişkidir. Tarihsel kaza dışında hükümetin toplam üretimdeki cari payını belirleyen çok az şey vardır. Bu pay neden mutlaka 1980'deki sınırında dondurulmalı? Uygun paya ilişkin fikirler mevcut limitlerden tamamen farklı olarak önerilebilir, ancak anayasal politika tartışması şu ana kadar bu şekli almadı. Bu nedenle, önceki oran ve taban sınırı tartışmamıza benzer analitik zeminde mali sınırlamaya oran türü yaklaşımı değerlendirmek zor olur.

### **Yöntemsel Sınırlamalar: Nitelikli Çoğunluk ve Bütçe Dengesi**

Hükümetin mali gücünü sınırlayıcı önerilerin tümü hükümetin yapabileceklerine ve yapamayacaklarına kesin sınırlar koymak için düzenlenmiştir. Bu öneriler belirli vergi oranları üzerinde maksimum oranın belirlenmesini, hükümetin vergi koymasına müsaade edilen konularda vergi konusunun belirlenmesini, ve toplam iktisadi gelir veya ürün içinde hükümetin alacağı maksimum payların belirlenmesini kapsar. Bu önerilerden hiç biri hükümet karar organlarına yöneltilmemiştir. Önerilerden hiç biri son durum sonuçları üretilerek, işlemlere veya usullere yönelmedi. Hükümetin tüm mali gücünü sınırlamak için alternatif ve kavram olarak da oldukça farklı bir yaklaşım, hükümet faaliyetlerinin olduğu yapıyı değiştirmek ve sınırlamaktır.

Bu bölümde daha önce Hayek'in vergi yükünün bireyler ve gruplar arasında dağılımını düzenleme ve veri vergi yükü dağılımında vergi oranları düzeyinin belirlenmesi güçlerini ayırma önerisinden bahsedilmişti.

Bu öneri burada mali güç üzerinde yöntem sınırlamaları kapsamındadır. Çeşitli durumlarda bu kitapta daha önce yasama meclisi üyelerince onaylanabilmesi için harcama yasalarının nitelikli çoğunluk oyunu gerektirdiği, Knut Wicksell'in anayasal değişiklik önerilerine atıf yapılmıştır. Wicksell oybirliğini gerektiren ideal usulünden üyelerin 5/6 sının onayını gerektiren nitelikli çoğunluk



onayına geçmiştir. 1970'lerdeki tartışmada bazı katılımcılar yasama meclisinde harcama yasalarının onayı için 3/5 veya 2/3 çoğunluğun anayasal şart olarak konulmasını istemişlerdir. Kaliforniya'da 13 numaralı teklif az aşına olunan cümlelerinin birinde eyalet yasama meclisinin yeni vergileri kabul edebilmesi için 2/3 çoğunluğu gerektirmektedir. Dahası, önceden tartışılan belirli önerilerin hemen hemen tümü savaş veya ulusal tehlike zamanları için istisnalar içerecek şekilde hazırlanmıştır. Bu istisnalar eyalet veya ulusal yasama meclislerinde hemen hemen hepsi nitelikli çoğunluk onayı ölçüleriyle belirtildi.

Bu yöntem reformu önerileri mali kararlar almasına müsaade edilen hükümetler yoluyla süreci değiştirerek mali sonuçları dolaylı şekilde sınırlamaya çalışırlar. Bu gruptaki belirli bir öneri yaygın destek almış olup, burada kısaca tartışılmayı hak etmektedir. 1979 yılı başında 30 eyalet yasama meclisi Birleşik Devletler anayasasına denk bütçe değişikliğini eklemek amacıyla bir anayasal toplantı gerektiren kararı onayladılar. Birleşik Devletler Senatosunun 30 üyesi böyle bir anayasa değişikliği önerisini desteklediler. Aslında, federal hükümetin bütçesini dengelemesini gerektiren teklif hükümetin harcamalarını kamu borçlanması veya yeni para yaratma dışında sadece vergi gelirleriyle karşılamasını temin edecek şekilde hazırlanmıştır. Doğrudan gelirlerin ve harcamaların düzeyini hedeflemez Bir bakıma bu öneri vergi konusu-sınırı kapsamında yorumlanabilir; kamu borçlanmasını ve para yaratılmasını vergi biçiminde ele almamız gerekseydi bu durum söz konusu olurdu. Değişiklik teklifi bu vergi konularını hükümete engelleyecekti. Bununla birlikte daha temel anlamda, denk bütçe değişikliği yöntem kavramlarıyla yorumlanabilir. Bu teklif, kim olursa olsun karar vericilerin fayda ve maliyeti dengelemesini gerektirerek, hükümetin karar sürecini değiştirmeye çalışmaktadır.

Denk bütçenin, politik iktisat teorisinde Keynezyen devrim öncesi Birleşik Devletlerin mevcut mali anayasasının bir parçası olduğu ileri sürülebilir. Anayasa denk bütçe için resmi ve yazılı şart içermese bile hükümetin karar vericileri böyle bir sınırlama kendi mali

davranışlarını sınırlıyormuş gibi hareket ettiler. Keynezyen devrimin etkisi mali anayasanın bu kısmını kaldırmaktı. 1970'lerde denk bütçe için açık anayasal koşulun tanıtılmasına olan desteğin çoğu, böyle bir sınırlamanın yokluğunda hükümetlerin devamlı bütçe açıkları yaratma eğilimine tekrar döneceklerine dair genel kanaatten kaynaklanmıştır.

Anayasal değişiklik için daha sınırlayıcı önerilerle karşılaştırıldığında, denk bütçe değişikliği onaylanırsa Leviathan'ın mali iştahını ciddi şekilde sınırlamayacaktı. Diğer taraftan, değişikliği teklif edenler hükümetlerin açık yaratma suretiyle hükümet harcamalarının gerçek maliyetlerini gizlemeleri önlenirse hükümet işlemleri üzerinde seçimlerin kontrol etkisinin çok daha etkili olacağını öngörmektedirler. Bir anlamda bütçe dengesinin, neden hükümetlerin mali güçleri üzerinde geniş kapsamlı anayasal sınırlamalara yönelik ilk adım olduğu düşünülebilir.

### **Gerçek Vergi Reformuna Doğru**

Bu özet bölümdeki temel amacımız, hükümetin mali gücü üzerine sınırlamalar getirmek için geliştirilmiş çeşitli anayasal reform önerilerinden herhangi birini veya herhangi bir grubu desteklemek veya reddetmek değildir. Bununla birlikte analizimiz uygun şekilde düzenlenmiş bazı sınırları destekleyen analitik fikir önerileri olarak yorumlanabilir. Aşırı politik Leviathan modelimiz bu sonuç için eleştirel değildir. Analizimizi biraz mantıksal sertlikle geliştirmemize müsaade edecek olan bu modelimiz anayasal sınırlamaları destekleyen genel sonuçlara zarar vermeksizin daha gerçekçi politik varsayımlara doğru önemli ölçüde değiştirilebilir.

Analizimiz vergi reformu ile ilgili olduğu kadar anayasal vergi reformuna ve özellikle vergi sınırlarına ilişkindir. Burada veya başka yerde vergiler veya gerçekte başka herhangi bir şey hakkında kendi özel veya kişisel tavsiyemizi hükümetlere önermemizde az bile olsa hiç çıkarımız yoktur.

Vergi reformunda tartışma zeminini değiştirmekte başarılı olabilirsek, ciddi düşünmeye değer tek gerçek vergi reformuna yolu açmış olacağız.

Bu aşamada biraz sınırlayıcı metodolojik durum veri iken ideal vergi düzenlemeleri hakkındaki önyargılarımızı, bunların etkinlik, eşitlik ve diğer bazı alanlarda desteklenip desteklenmediğine bakmaksızın bir kenara bırakmak bize uygun değildir. Biz potansiyel vergi mükellefi olarak, hükümetin vergileme gücü üzerinde alternatif sınırlamalar arasından seçmesine müsaade edilen var sayılı bir pozisyona yerleştirildiğini gösterebilmeyi ümit ettiğimiz birey rasyonel olarak hakkını kullanmayı tercih edecek ve böyle bazı sınırlamalar getirecektir. Geniş şekilde tanımlanmış bakış açısı nedeniyle analizimiz, tartışılan mevcut anayasal mali sınır önerilerinin hemen hemen her birini destekliyor şeklinde yorumlanabilir. Bundan daha öteye gitmek ve öngörülerden herhangi biri için destekleyen fikirleri ayırt etmeye çalışmak bir araya getirdiğimiz analizlerden daha fazla analiz gerektirecektir. En ideal anayasal tercih modellerinden bile ister istemez ortaya çıkabilecek benzer anayasal çözümü önerme hatasını yapmak istemeyiz.

## DEVLETİN MALİ ALANDAKİ GÜÇ VE YETKİLERİ ÜZERİNDE ANAYASAL SINIRLAMALAR\*

**Geoffrey Brennan**

Çeviren: Ali Özkur

13 sayılı öneri\* (ve ekleri) vergi sınırlaması hareketinin büyümesiyle birlikte, devletin mali güçlerine yönelik anayasal bir kısıtlama uygulanması sorun, kamu maliyesi uzmanları arasında oldukça popüler bir konu haline gelmiştir. Belki de bu nedenden dolayı, anayasal kısıtlama vergi sınırlaması terimleri aynı anlama gelecek şekilde dönüşümlü olarak kullanılmaktadır. Ancak bu bazı sorunlardan dolayı önemli bir yanıştır. Her şeyden önce, ne sebeple olursa olsun, vergi sınırlamalarına karşı muhalefet edenler, hem kendileri tarafından ve hem de diğerleri tarafından anayasa karşıtları ya da bir araya gelememiş bir çoğulcular olarak görülürler. Mali konularda anayasal yaklaşımın yararlılığı tartışmaları ile vergi sınırlaması tartışmaları aynı kabul edilir. Bu, anayasal kısıtlama kavramının anlam alanını daraltıyor ve daha da önemlisi, genel olarak mali anayasanın unsurları olarak tanınan diğer konuya yönelik tartışmaları da yanlış anlamlara çekiyor.

Dahası, popüler yaklaşım, vergi sınırlaması konusunun dışına taşıkça, kamu maliyesi konusunda olduğu gibi, anayasal konuların yine bir yana itilmeleri tehlikesi söz konusu olabilir.

---

\* Geoffrey Brennan, "Constitutional Constraints on the Fiscal Powers of Government", in: Constitutional Economics –Containing the Economic Powers of Government-, Edited by: Richard B. Kenzie, Lexington: Lexington Books, 1984.

\* Çevirenin notu: 13 Sayılı Öneri (Proposition 13)

James Buchanan ile mali anayasa üzerinde ortak gerçekleştirdiğimiz çalışmada (Brennan ve Buchanan, *The Power to Tax*, Cambridge University Press, 1980) vergi sınırlaması hareketinin, istikrarlı bir çözümlenmesini gerçekleştirmeye çalıştık. Söz konusu çalışma, çağdaş standartlarda pek fazla alışılmadık olan siyasi sürecin tekelci yapısına yönelikti. Bu modelin<sup>1</sup> uygulanmasını ya da bu modelin yarattığı mali analizi savunmuyorum. Ancak bu çözümlenmeleri bir kez daha ele almak ya da bir yönde genişletmek yerine, bu noktada geri adım atıp, mali anayasayı en baştan başlayarak incelemek istiyorum. Bunu yapmaktaki amacım, mali konulardaki anayasal yaklaşım ile herhangi bir siyasi model ya da vergi sınırlaması konusundaki belirli tutumlar arasındaki ayrımı ortaya koymak. Anayasal yaklaşımın, tüm mali konulara uygulanabilirliğini belirlemeye çalışacağım.

İlk bölümde, anayasal yaklaşımı oluşturan unsurları belirliyor ve anayasal konulara yönelimi haklı kılan noktaları sıralıyorum. İkinci bölümde, mali konuların anayasal boyutlarının bir taslağını oluşturup, izleyen bölümde mali anayasanın farklı öğelerinin nasıl kategorize edilebileceğine ve anayasal konulara yönelik ilginin farklı nedenlerinin, farklı siyasi sonuçlarının oluşumuna etkilerine işaret ettim. Dördüncü bölüm ise, farklı görüşlere sahip tüm anayasacıların paylaştıkları tavırları vurguluyor.

### **Anayasal Yaklaşım**

Sosyal bilimler, belirli anayasal kurallar çerçevesinde, otonom bireysel ajanların etkileşimlerinin ele alınması şeklinde algılanabilir. Önceden belirlenmiş herhangi bir kurallar dizisi çerçevesinde, karşılıklı bağımlı ajanların eylemlerinin nasıl bir araya gelip, bir nihaî denge ya da toplumsal sonuç oluşturdıkları ve bu sonuçların dış koşullar ve farklı aktörlerin motivasyonlarıyla bağlantıları tanımlanabilir. örnek olarak geleneksel ekonomide, piyasanın

---

<sup>1</sup> Aslında daha önce başka bir yerde kullanılması konusu savunmuştum. Bkz. Brennan ve Buchanan "Ekonomi Biliminin Normatif Amacı" *International Review of Law and Economics* Vol 1 (Aralık 1981) ss. 155-166: "Öngörü Gücü ve Rejimler Arasında Tercih" *Economic Journal*, 93 (Mart 1983) ss. 89-105.

bireylerin karşılıklı bağımsız eylemlerini düzenlemek için nasıl çalıştığını inceler, bu düzenlemenin hangi koşullar altında mükemmel çalıştığı hangi koşullar altında ise sorunlar yaşadığını belirlemeye çalışıyoruz. Hatta, belki de daha çok, sınırlama ve tüketici tercihlerinin, nihaî dengede ne tür değişiklikler yarattığını belirlemeye çalışıyoruz.

Ne Pazar bağlamında ne de diğer kurumsal düzenlemeler bağlamında, toplumsal sonuçları tercih edilen sıfatıyla ele almak anlamlı değildir. Tercih, kuşkusuz söz konusudur, ancak bu tercih bireysel ajanların tercihidir ve bu bireyler, tek yanlı olarak toplumsal sonuçları belirleyemezler. Aslında toplumsal sonuçlar, yalnızca, toplumsal alanı oluşturan bir çok bireysel eylemden kaynaklanır. Bu açıdan; piyasalar, siyasi süreçler ve bireysel eylemleri düzenlemeye yönelik tüm kural grupları, birbirleriyle benzerlikler gösterirler.

Belirli tercihler ve yetenekler bağlamında, bir birey grubundaki ilişkinin hangi denge sonucunu yarattığı, yine de bu bireylerin içinde etkileşimlerini gerçekleştirdikleri anayasal düzene bağlıdır: bir aktörün/ bireyin diğerlerinin eylemlerine nasıl bir tepki verebileceği, genel olarak sosyal oyunun kuralları ile belirlenmiştir. Farklı kurumsal düzenlemeler, farklı aktörleri birbirleriyle ilişkilendirerek ya da aynı aktörleri farklı şekillerde ilişkilendirerek bireysel ajanlar arasında, farklı etkileşim yapıları oluştururlar. Bu açıdan bakıldığında, bireyin, bir dizi olası kural ya da bir dizi toplumsal kurum arasından yaptığı seçimin, sistematik olarak bir kurallar dizisi söz konusu iken ortaya çıkacak sonuç (ya da sonuçlar kalıbı) tercihi içerdiği öne sürülebilir.

Bu temelde, toplumsal oyunun iyi tanımlanmış kuralları içindeki bireysel tercihler ve bu kuralların tercihleri arasında bir sınır çizebiliriz. Benzer olarak bireyler, var olan kurallar bağlamında tercih yapmalarını ve aynı bireylere alternatif kural grupları ve meydana getirdikleri sonuçları (ya da sonuç kalıplarının) arasındaki bağlantıyı inceleyebiliriz. Bu inceleme (kurallar ve sonuçlar arasındaki bağlantıyı ya da toplumsal kuralların işleyen özelliklerini ele alan), modern tanımıyla *anayasal çözümleme*dir. Anayasal yaklaşım adını

verdiğimiz kavramı da, toplumsal düzenin kurallarına yönelim karakterize eder, bu kurallardan kaynaklanan sonuçlara değil.

Anayasacılar için en önemli soru, kurallara yönelik bu ilginin, neden bu denli önemli olduğudur. Bu bölümün geri kalanında, bu soruya yönelik dört olası yanıtı inceleyeceğim. Bence bu yanıtlar birbirinden oldukça farklılar. Birbirlerini tümüyle dışlıyor olmasalar da, üçüncü bölümde ele alacağım gibi farklı politik imaları / dolayimleri var. Bu arada, yalnızca yanıtlara odaklanmak yeterli olacaktır.

### **Uygunluk Argümanı (The Relevance Argument)**

Uygunluk argümanı, temel bir analitik noktaya dayanır. Sonuçları belirlemede, kuralların uygunluğu kabul edildiğinde görülecektir ki, mantıksal olarak bizi bu sonuçlara götürecek bir kurumsal yapı mevcut değilken, hiçbir toplumsal karar ya da sonuç uygulanamaz. Bu basit ve açık bir noktadır, ancak ekonomideki normatif siyaset tartışmalarının çoğu, bu konuyu tümüyle ihmal etmektedirler. Bunun nedeni, kısmen ekonominin uygulanabilir sonuçlar bağlamında kurumsal sınırlamalardan çok fiziksel sınırlamalara (örnek olarak kıt kaynaklar) odaklanmış olmasıdır. örnek olarak bir çok ekonomi politikçi, ekonomi politiğin merkez kavramı *fırsat maliyeti*miş gibi konuşurlar; “free lunches” ın (bedava öğle yemekleri) yokluğu, politikacılara, toplumsal yaşamda her şeyin mümkün olmadığını hatırlatmanın merkezinde yer alıyor. Ancak bu vurgulama, birey ve toplumsal tercih arasında tümüyle yanlış bir yaklaşıma neden olan bir benzerliği ima eder. Sahip olduğu fırsatlar kümesindeki alternatifler arasından tercih yapan bir bireyden söz etmek daha doğru olacaktır; fırsat maliyeti kavramı oldukça uygundur, çünkü bu fırsatlar kümesindeki tüm öğeler, olasıdır. Ancak fırsat maliyeti, yalnızca fiziksel olarak uygun seçenek kümesindeki tüm alternatifler, tek (bir) tercih olarak sunuluyorsa, toplumsal düzenin merkezinde yer almaya devam edecektir. Anayasacıların da vurguladıkları gibi, bu durum böyle değildir. Her bireysel temsilcinin sahip olduğu fırsat kümesindeki her nokta, kendi tercihleri için uygun olsa da, bu tüm ajanların sahip oldukları fırsatlar kümeleri toplamının, her parçasının uygulanabilir

olduğunu göstermez; bu tam olarak meydana gelen ve tercih edilen toplumsal sonuçlar arasındaki farktır.

Örnek olarak, dağılım adaletini, kamu maliyesi çevrelerinde yaygın adıyla dağılım eşitliğini; ele alalım. Bu konuya yönelik tartışmalarda yaygın bir uygulama, bir siyasi rejimde oluşan gelir dağılımını (ya da yaşam boyu tüketim) incelemek, bu dağılımı, düşünebildiğimiz tüm diğer dağılımlarla karşılaştırmak (örnek olarak aynı yetenekler ve kişisel tercihlerle istikrarlı olarak) ve bazı yeniden dağılımların arzulanabilir olduğu sonucuna varmaktır. Ancak İnsan davranışlarının mantıksal biçimde gerçekleştiğini düşünerek) eşit dağılımı teminat altına almaya yönelik uygulanabilir bir politik düzen mevcut değilse, bu, hatalı ve hatta amaca ulaşmaya engel olabilecek bir duruma gelir.

Kuşkusuz, kamu maliyesi alanında çalışan bilim adamları, belirli değişkenlerdeki bu sorunları yakından tanıyorlar. Eğer politikacılar belirli bir vergi uygulamasında zorlanıyorlarsa (örnek olarak bira konusunda), bu verginin kullanılması yalnızca belirli bazı dağıtım sonuçlarını (*vergi etkisi* adını verdiğimiz sonuçlar) teminat altına alacaktır. Daha genel olarak, dağıtım politikası bağlamında, buna fazlasıyla benzeyen bir sorun vardır: *kurumsal etki*. Sorun, tüm akla uygun dağıtımsal sonuçlar kümesinin ya da kullanılabilir politik araçların, mantığa uygun tüm parametre değerleriyle tutarlı olan sonuçlar kümesinin taranması değil, söz konusu politik parametre değerlerinin ve dolayısıyla da toplumsal devletlerin (ve bağlantılı gelir dağılımının) meydana geldiği uygulanabilir kurumsal yapılar kümesinin taranmasıdır.

Burada ortaya koyulan, ekonomistlerin daha yaygın tabiriyle, kaynakların kıt olmasıyla a par uygulama uygunluğu ve uygulanabilirlik üzerindeki vurgudur. Genel anlamda ekonomistlerin görevi, hem olumlu ve hem de normatif tartışmalarda, halka, tüm istenilenlerin gerçekleştirilemeyeceğini hatırlatmaktır. Temel kısıtlamaları göz ardı etmek, normatif olduğu kadar, analitik bir hatadır. Bu nedenle, kaynaklardaki fiziksel sınırlamaların yanı sıra, farklı kurumla-



rın işleyişini de değerlendirmek, toplumsal sonuçlar açısından önem taşıyan bir noktadır.

### **Bilgi Argümanı**

Kuralların bireylere, diğerlerinin davranış ve tavırları hakkında bilgi verdiğini düşünürsek, bu basit neden ""oyunun kurallarının" niçin bu denli önemli olduğunu anlamamıza yetecektir. Bu tür bilgiler gerçekten değerlidir, çünkü bireyler plan yapmaya ve projelere atılmaya gereksinim duyarlar. Bunun içinse, diğer bireylerin gelecekte gerçekleştirecek davranış ve tavırlarını tahmin etme yeteneğine gerek vardır. Bu açıdan kurallar, elmalardan ya da şemsiyelerden pek farklı değildir; değerleri yararlarına göre biçilir. Ancak yine aynı örnekten devam edecek olursak, nasıl elmaların iyisi ya da kötüsü olabiliyorsa, kuralların da fayda ve dolayısıyla da değer düzeylerinde farklılıklar olabilir. Hangi kuralların en yüksek tatmini sağladığının anlaşılması için, kuralların oynadıkları roller göz önüne alınmalıdır.

Kuralların bilgi verirken nasıl çalıştıklarını, basit bir trafik kuralları benzetmesiyle açıklayabiliriz: yani trafikte hareket eden tüm araçların sağdan gitmek zorunda olmaları kuralı ya da yol kesişim noktalarında kimin kime göre öncelikli olduğunu belirleyen kurallarla. Bu tür kuralların yokluğunda, asgari hızın üzerinde bir hızla araç kullanmak, oldukça tehlikeli olacaktır ve otoyol ulaşımının sağladığı avantajların bir çoğunu da yok edecektir. Ancak şu anda trafik kurallarının varlığı sayesinde, farklı istikametlerde, farklı mesafelerde, farklı şekillerde hareket eden sürücüler, birbirlerinin hedeflerine engel olmadan, kendi seyahat hedeflerini gerçekleştirebiliyorlar, çünkü görece olarak düşük bir maliyet karşılığında diğerlerinin davranış ve tavırlarını belirten uygun bilgiye sahipler.

Tüm bu tip durumlarda kurallar yazılı bir belgenin parçası olmak zorunda değildirler, kimi zamanlarda otomatik olarak gerçekleşen konvansiyonlar da söz konusu olabilir. Genel olarak gözlemlendiklerini düşünerek ve bilerek oldukça zorlayıcı olduklarını söyleyebiliriz. Bu tip durumlarda, herkes konvansiyona uyum gösterir-

ken, kimsenin kopmak yönünde bir motivasyonu yoktur, çünkü bedeli oldukça yüksektir. Eğer kuralları ihlâl etme yönünde bir eğilim gözlenirse, zorlayıcı yordamlara ihtiyaç duyulacaktır ve bu da devlet müdahalesini gerektirebilir. Aynı şekilde, daha önceden kuralların saptanmadığı ya da bazı bireylerin kurallardan haberdar olmadığı bir ortamda, hangi kuralların uygulanacağını bildirecek bir merkezi ajan (yani devlet) gerekli olabilir.

Bu noktada hangi özel kuralların uygulanacağı, görece olarak önemsizdir. Eşit yarar sağlayan ya da en azından kabul edilebilir bir dizi kural söz konusu olabilir. Genellikle önemli olan, kuralların doğası değil, gerçeğidir. Örnek olarak, herkesin kuralları bildiğini ve uyguladığını düşünürsek, insanların yolun sağından mı yoksa solundan mı araç kullanacakları pek düşünülmez.<sup>2</sup>

Bu nedenle, kuralların evrensel olarak arzulanan özelliği, istikrarlı olmalarıdır. İçinde bulunulan söz konusu olan kuralların sağladığı bilgi, eğer kurallar değişime konu olurlarsa, yarar ve değerini oldukça önemli derecede yitirecektir. Bunun nedeni, yalnızca yeni kuralları öğrenmenin bedeli değildir, diğer bir neden de kurallara uyma güdüsünün, diğerlerinin de aynı kurallara uymalarından kaynaklanmasıdır. Bu nedenle, kuralların değiştirilmeleri diğer bireylerin nasıl davranacaklarının tahmin edilmesini zorlaştırır ve böylece kuralların sağladığı bilgiyi (ve dolayısıyla yararı) yok eder. Hatta daha üstün nitelikli kuralların varlığında bile, uygulamada olan kuralların korunmaları söz konusu olabilir, çünkü geçiş süreci oldukça yüksek bazı maliyetler (kaybedilen bilgi değeri açısından) gerektirir. Bu tür yaklaşımlar, anayasacılar için, tümüyle mantıksal tutucu bir temel oluşturur; oyunun kurallarına yönelik yaklaşımlar, bu kuralların istikrarına yönelik arzuyu arttırır. Ancak bu tür tutuculuğun, daha genel olarak bilinen *sonuç tutuculuğu*yla (outcome conservatism) aynı olmadığı unutulmamalıdır. Daha önce de üzerinde durduğum gibi trafik kuralları (yine aynı örneği kullanacak olursak) araba kullanma

---

<sup>2</sup> Bkz. Brennan ve Buchanan, “Sınırlamanın Mantığı”, National Tax Journal 32 sayı 2 (Haziran 1979), ss. 11-22.

davranışının yalnızca belirli yönlerini tanımlar; istikamet, rota, mesafe gibi diğer yönler ise, bireylerin kendi tercihlerine bırakılmıştır. Şehirlerarası bir yoldaki trafik karmaşası, farklı noktalardaki farklı sürücülerin için, trafik ağındaki diğer araçları izlemektir, ancak farklı noktalarda farklı sürücüler aynı anda bu izleme eylemini gerçekleştirebiliyorlarsa, bunun nedeni her bireyin aynı istikrarlı kurallar kümesine itaat ediyor olmasıdır. Anayasalci, bu nedenle sıradan bir tutucu değildir, onun tutuculuğu, ayırdedebilme yeteneği ile ilgili bir tutuculuktur. İstikrarlı kurallar yapısı içinde, bireyler istekleri doğrultusunda eylemlerinin yarattıkları sonuçları değiştirebilirler. Bu açıdan sosyal sonuçlar, zaman içinde konvansiyonel tutucuları oldukça şaşırtacak, ancak anayasalcıları pek de endişeye düşürmeyecek değişimlere uğrayabilirler. Kuralların tutarlı oldukları düşünülürse, anayasacılar bu durumdan hoşnutturlar.<sup>3</sup>

### **Normatif Tartışmalar**

Kurallara yönelik yaklaşımlarda, tümüyle farklı bir tartışma da, kuralların, yokluğunda sonuçların düzgün bir şekilde değerlendirilmelerinin mümkün olmayacağı sonuçlar kümesi için önemli normatif bağlamlar sağladığı iddiasında yatar. Örnek olarak belirli bir sonuç, bireyler arasındaki gönüllü alış veristen ya da her birinin bir diğerinden bir şeyler çalmasıyla meydana geliyor diyelim. Eğer bir kimse etik değerlere isnat etmek istiyorsa, bu sonucun özelliklerini tanımlamak umutsuz derecede yetersiz kalacaktır. Ancak bu sonucun nasıl meydana geldiğine ve meydana gelirken bazı kuralların ihlal edilip edilmediğine göre doğru bir etik yargılama yapılabilir.

Bu bakış açısının birkaç nedeni olabilir. İlk olarak kurallar o nesnenin asıl normatif değerini meydana getiriyor olabilirler. Örnek olarak bir tartışma ya da çekişmenin sonucu, özel normatif bir önem taşımaz, kuralların adil olmaları ve adil bir şekilde uygulanmaları, uygulamanın tek normatif boyutudur. Ya da en azından, bir çok bağ-

---

<sup>3</sup> Elbette, geçiş dönemi maliyetlerine karşın kuralların değişimi sonucunda kazanımların, kayıplardan daha fazla olacağı durumlar da söz konusu olabilir. Burada önemli olan, geçiş dönemi maliyetleri zaten karşılanmış olan o anki kuralların varsayılan üstünlüğüdür.

lamda, kurallar yarattıkları sonuçlara ek olarak ve onlardan bağımsız olarak normatif bir önem taşıyor olabilirler. Örnek olarak işlemediği bir suçtan dolayı tutuklanıp mahkemeye çıkarılan ve suçsuzluğuna karşın mahkûm edilen bir kişi, jürinin yanlış karar vermiş olmasına rağmen en azından söz konusu suç için verilen cezanın adil olduğunu düşünebilir. Öte yandan suçunu itiraf ederek mahkûm edilen bir kişi de, tümüyle dürüst bir mahkeme tarafında yargılanmayı hakkettiğini düşünebilir. Bu tür durumlarda, sonuca ulaştırın süreçler ya da kuralların kendi bağımsız normatif değeri vardır. <sup>4</sup>

İkinci olarak, sonuçların normatif olarak uygun olduğu ortamda bile, sonuçları doğuran kurumsal bağlamdan bağımsız olarak arzulanabilir özellikler sergileyip sergilemedikleri söylenemez. Örnek olarak diyelim ki, bir ekonomik sonucu, bir grubu oluşturan her bireyin farklı malları tüketim düzeyini gösteren bir dizi vektör kullanarak inceliyoruz. Konvansiyonel paretian<sup>2</sup> anlayışta, bu sonucun yeterli olup olmadığı öğrenmek istiyoruz. Ancak bireylerin akıllarını okuma ve uygun fayda fonksiyonlarını anlama yeteneğimiz olmadığı sürece, bunu bilemeyiz. Sonuçların etkinliğine ait bilgi, birincil olarak kurumsal yapıya yapılan referanslarla alınır. Örnek olarak sonuç tam rekabetçi piyasa düzeni ortamında meydana geliyorsa ve incelenen mallar, doğalarında “özel” mallarsa, kuramsal varsayımlar, sonucun kabul edilebilir düzeyde etkin olduğunu gösterir. Bu durumda kurumsal yapı, meydana gelen sonuçların etkinliği üzerine önemli bir bilgi kaynağı sağlar. Bazı bilimcilere göre, kurumsal yapı bu tür bilgi için tek kaynaktır. Bu nedenle, sonuçların etkin olup olmadıkları önemliyse, kurumsal bağlamın göz önüne alınması zorunludur. Rekabetle ilgileniyoruz, çünkü bize belirli arzulanabilir özellikleri olan sonuçları bildiriyor düşüncesiyle tam rekabete atfedilebilecek bir normatif önem söz konusu değildir.

<sup>4</sup> Bu açılardan anayasal konuları daha geniş bir şekilde ele alan ve ekonomist gözü ile bakan bir çalışma için, bkz. A.P. Hamlin, “Anayasal Hesaplama- Sentezler ve Uzantılar”.

<sup>2</sup> Çevirenin Notu: (Pareto optimumu) Bir kişinin gelirini azaltması diğer bir kişinin gelirini artmasıdır.

## Tarafsızlık Argümanı

Anayasal yaklaşımın, doğasında normatif olan ayrı bir nedeni daha vardır. Bu, karar verme sürecinin anayasal düzeyinin, normatif değer taşıyan bir tarafsızlık içermesidir. Tarafsızlık teşvik edilir, çünkü seçime konu olan kuralların, bireylerin herhangi bir konudaki tavırlarının belirsiz olduğu uzun bir dönem geçerli olmaları beklenebilir. Toplumsal oyundaki oyuncuların özel tercihleri bu nedenle, anayasal müzakerelerle karşılanamaz. Örnek olarak John Rawls'a göre bu "yapıcı belirsizlik", bireyleri, ait olmak istedikleri toplumun özelliklerini tarafsızca düşünmeye teşvik etmek için tasarlanmış kavramsal deneyin merkez parçasıdır.

James Buchanan'a göre (Knut Wicksell'in ardından) hedef, abstract moral kuram oluşturma ile, uygulamalı siyasetle olduğu kadar bağlantılı değildir. Buchanan'ın ortaya koyduğu soru şudur: siyasi temsilcinin kendine yönelik temel yaklaşımı kabul edildiğinde, politik ilişkileri, programların zorlayıcı normatif oy birliği belgesini tatmin edecek şekilde, düzenlemek nasıl mümkün olacaktır? Uygulanacak her politikadan birileri bir şekilde rahatsızlık duyacağına göre, "ticari kazançlar" (gains-from-trade) şeklinde genelleştirilen modeli politik arenaya genişletmekte bazı zorluklarla karşılaşılacaktır. Gönüllü değişim paradigmasını tatmin etmek üzere "kaybedenlerin" kayıpları telafi edilirse, çoğulcu politikadan sağlanacak etkinlik kazanımı olasılığını önemli düzeyde azaltan yüksek maliyetli "rent-seeking" teşvikler oluşturulmuş olur. Buchanan'ın önerdiği çözümü, sonuç yerine siyasi sürecin kurallarına odaklanmaktır. Buchanan'ın önerdiği düzenlemede, anayasal yaklaşımda yer alan özel menfaatlere susturulması, bizim ticari kazanım olasılığının en etkin olduğu düzeye odaklanmamızı sağlar. Buchanan düşüncesinin dayanağı / savunması, sonuçların değil, kuralların tercih edilmesinin normatif olarak arzulanan konsensus özelliklerini yansıttığıdır. Bu düzenlemede, anayasal yaklaşımın en önemli işlevi, anlaşma kapsamını genişletmektir. Bu yaklaşım, anayasal ilgiyi teşvik eder. Anayasal sorunlara daha fazla ilgi gösterilir, çünkü oldukça etkin sonuçlara götürebilecek etkin yöntemler sağlar.

Bunlar, benim kullandığım tabirle, anayasal yaklaşıma, tarafları tarafından niçin değer verildiğini gösterir. İki noktanın açıklığı kavuşturulması gereklidir. İlk olarak, kavramsal açıdan farklılar ve bazı yönlerden farklı uygulamalar öneriyorlar. Örnek olarak ikinci tür anayasacılar, anayasal değişime muhalefet eğilimindedir ve bu nedenle dördüncü tür anayasal yapısalıcılardan sıklıkla ayrılırlar. Ya da başka bir örneği ele alacak olursak, üçüncü ve dördüncü tür anayasacılar sözleşmeci (contractarian) iken, ikinci tür anayasacılar bir dizi normatif tavra açıktırlar: potansiyel olarak tutarlı yasal sistemler, tümü kuralların bilgi sağlama kapasitesini belirlemeye yönelik bir dizi kriter kullanılarak değerlendirilebilirler.

İkinci olarak, kuralların, her ne nedenle olursa olsun önemli oldukları açıktır ve sonuçlara odaklanmanın önemi de yadsınamaz. İki yaklaşım, entelektüel ilginin yönünü belirleme açısından kuşkusuz rekabet halindedir. Ancak birbirlerini tamamen dışladıkları da söylenemez. Bu konunun açıklığa kavuşturulması şarttır, çünkü anayasacıların bazıları, bir kişinin iki yaklaşımdan birini tercih etmek zorunda olduğunu öne sürerler. Benim gözlediğim kadarıyla, bunu gerektiren herhangi bir neden söz konusu değil. Ayrıca anayasacılar, kurallar ve kuralların içindeki sonuçlar arasında, açık bir kavramsal ayırım önerirler ve bu ayırım, anayasal yaklaşımın anlamını kaybetmemesinin sağlanması için sürdürülmelidir.

### **Mali Anayasa**

Şimdi de anayasal yaklaşımın, mali konulara uygulanmasını ele alacağız. Bunu iki şekilde yapabiliriz. Bu yöntemlerden ilki, mali konuların, sıradan toplumsal etkileşimin genel kurallarına nasıl dahil edileceğini sormaktır. İkincisi ise, hangi kuralların, genel anayasal kurallardan farklı olarak, mali konulara uygulanabilecekleri ya da uygulanabildiklerini sormaktır.

Contractarian temelden başlarsak devlet, vatandaşlar topluluğu olarak kavranabilir. Yaptırımcı gücü elinde tutan devlet kurumu, özgün ya da doğal pozisyondaki bir çok bireyin etkileşimi ile ortaya çıkmış bir anayasal yapıdır. Bir çok liberalistin de düşündüğü gibi,

devletin rolünün birey ve eşya haklarıyla ve bu hakların gönüllü değişimiyle sınırlı bir yaptırıma sahip olduğu durumlarda bile, devletin bazı kaynaklara ulaşabilmesi gereklidir; koruma ve yaptırım gücünün de bir maliyeti vardır. Bu kaynaklar, bireysel mülkete hakkına ılımlı müdahaleler yoluyla sağlanmalıdır. Yani en vahşi kapitalizmin söz konusu olduğu ortamda bile, devletin vergilendirme, yönetmelik oluşturma gibi bazı yetkileri olmalıdır.

Eğer devletin etkinlik alanı, asgari kanun ve düzen uygulamaları dışında bazı yetkileri de içerecek şekilde genişlerse, devletin kaynaklara ulaşma yetkisi de genişletilmelidir, bu özel mülkiyet hakkına daha fazla müdahale edilmesi anlamına gelir. Ancak bu yetki alanına bir sınırlama uygulanmalıdır; özel mülkiyet hakkının korunabilmesi ve bireyin, devlet gücü kullanılarak sağlanan kaynakların doğru amaçlarla kullanıldığından emin olması için, devletin bu gücü ve yetkisi sınırlı olmalıdır. Peki devletin kaynaklara ulaşma ve onları kullanma yetkisi, hangi kurullarla sınırlanmalıdır? Özel mülkiyet haklarına yasal müdahalelerin nasıl yapılacağını ve devletin kullanımı için sağlanan kaynakların ne şekilde kullanılacağını belirleyen kurullar, mali anayasanın merkezdeki öğelerini temsil eder.

Mali güçler, bu kadar geniş tanımlandıktan sonra, konvansiyonel siyasi sürecin tüm kurallarının mali anayasanın öğeleri olduğu öne sürülebilir ve bunu yapmak için başka bir şeye gereksinim yoktur. Yani tüm diğer ortak kararlar gibi, mali kararların da çoğulcu seçim sürecinden kaynaklanabileceği ve vergi toplama ya da harcama yapma gibi konularda, özel bir sınırlama yapılmasının gerekmediği öne sürülebilir. Vergi sınırlaması hareketine muhalif olanlar, normal çoğulcu seçim sürecinin üstünde ve altındaki her tür sınırlamanın antidemokratik ve bu nedenle de yanlış olduğunu öne sürerler. Çok küçük bir grup, politik gücün uygulanmasına yönelik tek yasal kısıtlamanın, çoğunluğun görüşünün alınmasının gerekli kılınması (çoğulcu yönetim bunu zaten teminat altına almış olsa da) olduğunu öne sürer. Böyle bir tutum, bence tüm kabul edilebilir politik düzenlerde çok büyük önem taşıyan, tüm temel insan haklarını ve çoğulcu gücün keyfi kullanımı üzerindeki tüm kısıtlamaları bir yana

iter. Yeniden yapılanmamış çoğulcular, demokrasinin taraftarları değil, ancak düşmanlarıdır.

(Yazılı olsa da olmasa da) çoğu demokratik ülke, devletin mali güçlerini bir dizi tedbir kuralları kullanarak sınırlamıştır; tanımlanan standartları koruyan kurallar, kamu hesaplarının yıllık denetimini gerektiren kurallar, harcamaların gerçekleştirileceği alanları belirleyen ya da kamu parasının kullanılacağı –daha önceden belirlenmiş alanları sınırlayan kurallar (örnek olarak dinsel kurumlar, genelde bu sınırlama dışındadır). Mali konulara yönelik bu toplumsal düzen kurallarının ötesinde, mali güçlerin uygulanmasını önemli derecede etkileyen genel kurumsal düzenlemeler söz konusudur. Örnek olarak federal bir politik yapı, devletin davranışlarını kısıtlayan ve üniter devletlerde görülmeyen kurallar içerir. Bu kuralların, devletlerin mali tavırlarına da farklı yansımaları söz konusudur.<sup>5</sup>

Yazılı anayasalarda yer alan türden kurallara ek olarak, bir çok Batı ülkesinde mali uygulamalara kılavuzluk eden bir çok kural söz konusudur. Bunlar, çoğu durumda, genel olarak gözlenen uygulamalar ya da mali konularda genel kabul görmüş anlayışlardır ve mali sürecin (şöyle ya da böyle) istikrarlı özellikleri olarak ortaya çıkmışlardır.<sup>6</sup> Buraya, kamu maliyesi uzmanlarının mali konularda gayri resmi olarak ileri sürdükleri kuralları bile ekleyebiliriz. Bu metinde; vergi tarafsızlığı, yatay eşitlik ya da Adam Smith'in "iyi" vergilendirme silahları gibi, vergi sistemlerinin değerlendirilmesinde genel olarak uygulanan normatif kriterler, yarı anayasal kurallar statüsünde ele alınıyor. Bu kriterler, yargı yoluyla uygulanmasa da, genel olarak vergi tasarımı konusuna uygulanırlar ve bir olasılıkla (asgari düzeyde de olsa) mali sonuçların kısıtlanmasında rol oynarlar.

---

<sup>5</sup> Bkz. Brennan ve Buchanan, " Vergilendirme Gücü"

<sup>6</sup> Burada mali sonuçların istikrarından bahsetmiyorum. Böyle bir istikrar, mali süreçlerin ele alınmasıyla oluşabilir. Örnek olarak bazı harici koşullar istikrarlıysa, uygulamadaki vergi sistemleri de aynı eğilimdedir. Benim referans yaptığım ise, mali kararların nasıl alındıklarıyla ilgili uygulamalar ya da bu mali kararlara bilgiler sağlaması gereken (ve sağlayan) kurallar.



Benim bu bölümde şu ana dek amacım, mali anayasanın üzerinde çalışmalar yapmaya değer bir konu olduğunu göstermek ve bu çalışmanın içeriği hakkında biraz bilgi vermektir. Mali anayasa, vergi ve harcama kararlarının son adımda onay gerektirdiği, çoğulcu seçim süreçlerini içerir, ancak hiçbir şekilde bununla kısıtlı kalmaz. Mali anayasa, ayrıca fiilen ve potansiyel olarak yazılı anayasalarda yer alan bir çok kısıtlama içerir. Bunlardan bazıları şunlardır:

- Kamusal etkinliğin alanına yönelik sınırlamalar,
- Vergilerin taşınması gereken özelliklerin belirlenmesi,
- Kamu gelirleri için kullanılacak doğru muhasebe süreçlerinin belirlenmesi,
- (karşılığı verilmeden) kullanılacak gücün uygulanmasına yönelik sınırlamalar
- kamu borçlanması yaratma yeteneğine yönelik sınırlamalar (yani gelecekteki vergi gelirlerini karşılık göstererek borçlanmalar) ve,
- Belirli vergi araçlarının, belirli gelir araçlarıyla ilişkilendirilmesi.

Mali anayasa, görüş bildirebilmeleri için Westminster türü yönetimlerde, geniş çaplı vergi reformunun “bağımsız” güçlere aktarılması gibi dolaylı gereksinimleri içeren vergi süreci ile ilgili kuralları kapsar (bunlar genelde yazılı değildir). Hatta mali anayasanın, mevcut sistemleri değerlendirmek ve olası reformları yapılandırmakta kullanılan konvansiyonel normatif araçları da içerdiği düşünülebilir.

### **Kuralların Sınıflandırılmasına Doğru**

Geniş kapsamlı mali kurallar konusunun belirli özellikleri daha önce ele alındı. Kuralların yazılı olup olmadıklarına (anayasal belgenin, yargısal olarak uygulanabilen bir parçası olup olmadıkları); kuralların, bütçenin vergi toplama kanadına mı yoksa harcama kanadına mı yönelik olduğu vb’ne göre bazı ayrımlar yapılabilir. Şimdi mali kuralların bazı sınıflandırılışlarına değinmek istiyorum. Çünkü

bu hem önemli ve hem de ilk bölümde ele aldığımız anayasacılar arasındaki farklılıkları ortaya koyuyor.

### **Uygulanabilirlik Derecesi**

Burada, anayasacıların diğer bir çok uygulamasında olduğu gibi, sonuç ve kural arasındaki basit ayrımın öne itilmesi, farklı mali kuralların sergiledikleri uygulanabilirlik düzeyindeki karmaşık farklılıkları açıklamak için yeterli değildir. Örnek olarak diyelim ki (geçici olarak vergi kanadına odaklanalım) mali sonucu, her durumdaki vergi oranlarını ve vergi tabanını / konusunu belirterek kullanılan her vergi için gelir düzeyi olarak tanımlıyoruz. Mali sonuçlardaki değişikliklerin, genel olarak temel vergi yapısındaki değişikliklerden çok, vergi oranlarındaki değişikliklerden kaynaklandığını gözleriz. Neredeyse her ülkede, temel vergi yapısı, yarı anayasal bir statüye ihtiyaç duyar; çünkü bir çok bütçe dönemi boyunca istikrarlı bir şekilde devam etme ve çoğulcu kısıtlamaların altında parti kurallarına göre değil, yargı gücüne ya da bağımsız güce sahip kurumlara göre değişme eğilimindedirler. Örnek olarak İngiliz güdümündeki ülkelerde, büyük çaplı vergi reformları bazı kurucu kraliyet komisyonları tarafından uygulanmıştır. Bu süreçten, kabul edilebilir vergi reformlarının ancak karar verme safhasının (en azından ilk aşamada) normal politik süreçten ayrı tutulması durumunda gerçekleşeceği sonucuna varabiliriz. Böyle bir süreci uygulamanın özel uzmanlık istediği şeklinde açıklamak yeterli değildir, çünkü bu ülkelerdeki bürokrasinin amacı genelde, bu tür uzmanlığı sağlamaktır (uzman gerektiren bir çok alan için); ortada uzun dönemli vergi reformunun / tasarımının tümüyle çoğulcu parlamento politikası tarafından karara bağlanması yönünde bir düşünce vardır.

Bu tür süreçlerin fayda düzeyleri, elbette tartışmaya açıktır.<sup>7</sup> Ancak vergi reformu süreci konusundaki bu tür tartışmaların (daha

---

<sup>7</sup> Carter Komisyonu tavsiyelerinin, parlamenter safhanın devam ettirilmesi sürecindeki hatası, buradaki soruna işaret eder.

üst düzey bir uygulama imkanına sahip olduklarını düşünerek) doğrudan vergi sistemi konusundaki tartışmalardan ayrı tutulmaları mümkündür. Benzer şekilde vergi sistemi konusundaki tartışmalar da, vergi gelir düzeyi konusundaki tartışmalardan daha anayasaldır.

Vergi literatüründen başka bir örnek alacak olursak, kamu maliyesi uzmanları farklı vergi sistemlerini yatay eşitlik, basit etkinlik vb türden yaygın normatif kriterler temelinde analiz ederler. Bu yapılırken, söylemin iki farklı düzeyi ayrılmalıdır. İlk olarak, bir vergi sistemi bu tür kriterler temelinde nasıl tasnif edilir? İkinci soru ise farklı bir söylem düzeyine aittir ve bu nedenle de öncekinden daha anayasal bir yapıya sahiptir. Belki de bu, ikinci sorunun yalnızca etik bir sorun olmadığını belirtmeliyiz. Daha çok (örnek olarak bir vergi kanadında yatay eşitliğin kamu tarafından sağlanan mallara yönelik talepten bağımsız olarak mı denenmesi gerektiği ya da daha etkin vergilerin geniş anlamda daha genel toplumsal sonuçlara mı ulaştırdığı gibi) ancak vergi konuları argümanı daha geniş bir anayasal tartışma bağlamına dahil edildiğinde (politik sürecin kat'i uygulamalarını da içeren) yanıtlanabilecek sorularla ilgili konulara yöneliktir.

Burada ele alınan anayasallık düzeylerinin sınırlamasında, analist (ne türden bir anayasacı olduğuna bağlı olarak) farklı tutumları ayırabilir. Örnek olarak sözleşmeci (contractarian) anayasacılar, mümkün olduğunca yüksek uygulanabilirliği tercih ederler, çünkü yüksek uygulanabilirlik düzeyi öne sürüldüğünde, oy birliğinin daha kolay sağlanacağı görüşündedirler. Kuralları belirleyen kurallar üzerinde anlaşmaya varmamız, doğrudan kurallar üzerinde anlaşmaya varmamızdan daha kolaydır; aynı kurallar konusunda, sonuçlara göre daha kolay anlaşmaya varmamız gibi. Ancak öte yandan, tutucu bir anayasacının da, yüksek bir uygulanabilirliğe fazla ilgi göstermeyeceğini de tahmin edebiliriz. Örnek olarak trafik kurallarının belirlenme sürecinde bir fikir birliği sağlanması, trafik kurallarının istikrarlı olmasını teminat altına almaz. Trafik kurallarının, diğer sürücülerin potansiyel davranışları hakkında değerli bir bilgi vermesi için, görece olarak istikrarlı olmaları gerekli olduğuna göre, ilk düzeyin üzerindeki uygulanabilirlik kabul edilmez.

## Kurallara Karşı Prosedürel Anayasal Kurallar

Bazı kurallar kesinlikle süreçseldir (**procedural**). Sonuçları oluşturan süreçleri sınırlamaya ya da tanımlamaya çalışırlar. Bazıları da, sonuçlara yönelirler. Çoğunluk yönetiminde seçim rekabeti, bu açıdan, süreçseldir. Wicksellian ittifakı da öyledir. Ve ayrımcılık da. Ancak vergi sınırlaması, bir sonuç sınırlamasıdır. Dağıtım adaleti ya da etkinlik gibi (etkinliğin maliyet-yarar analizine göre ele alınıp değerlendirildiği ortamda) genellikle kamu politikası sonuçlarını değerlendirmek için kullanılan tüm normatif kriterler de öyledir. Haklarının ihlalinin, normatif değerlendirmeye bağlantılı oldukları durumların sınıflandırılması çok daha zordur. Belirli bir düzeyde, normatif sınırlamaların, sonuçları, bir bireyin özel haklarının ihlal edilmediği düzeye ittiği düşünülebilir. Ancak bu sınırlama düzeyinin tanımı, sonucu yaratan süreçle o denli içiçedir ki, haklara ilişkin kuralları süreçsel olarak tanımlamak daha doğru olabilir. Örnek olarak haklara yönelik bir yaklaşıma sahip kuramcılar, büyük olasılıkla, sonucun partileri şu an olduklarından daha iyi bir düzeye getireceği düşünülürse, etkin bir özel hak ihlâlinin gerçekleşmiş olabileceğini tartışmayacaktır. Örnek olarak diyelim ki, A bir çit inşa ediyor ve bu çit B'nin işine de oldukça çok yarayacak. Ancak A bu işi gerçekleştirirken, B'nin bölgesindeki bir ağacı kesmek zorunda kalıyor. B, bu durumdan genel olarak kazançlı çıkmış bile olsa, B'nin haklarının ihlâl edilmiş olduğu söylenebilir. Böyle bir durumda, sonuç süreçsel nedenlerden dolayı dışlanacaktır.

Bu sınıflandırmanın yapılmasında karşılaşılan zorluklara karşın, çalmadan, görece olarak daha bariz durumlar olduğunu görmek mümkündür. Bu durumlarda, farklı türlerdeki kuralların, göreceli arzulanabilirlikleri konusunda, farklı anayasacılar arasında anlaşmazlıklar oluşmasını bekleyebiliriz. Örnek olarak bir sözleşmeci (contractarian) sonuç kısıtlamaları da dahil olmak üzere, uygun anayasal anlaşmadan kaynaklanan tüm kurallarla hoşnut olacaktır. Süreçsel anayasacılar, genelde yalnızca ilgilenecektir; belirli sonuçların uygulanması uygun görülmecektir. Bir sonuç, usûlüne uygun süreçlerde oluşturulursa, korunmalıdır. Örnek olarak Wicksellian ittifakı, savunma bütçesinin 0 olmasını teşvik ederse (bu tartış-

maları başlatacaktır), böyle bir sonuç analiste ne kadar saçma görünse de olması gereken budur. Tüm bunlardan sonra, analist hangi temel üzerinde yargıya varmalıdır? Süreçler usûlüne uygunsa, sonuç kısıtlamaları tercih edilir sonuçlar için kullanılacaktır.

### **Görev Yapacak Kurallara Karşı Working Kuralları**

Bağlantılı bir ayrım da, bir toplumdaki bireyler ya da gruplar arasındaki normal ilişkileri yöneten kurallar ve toplumsal süreçte meydana gelmesi olası, beklenmedik konular için tasarlanmış kurallar arasındadır. Ben bunların ilkinde *çalışma kuralları*, ikincisine de *sigorta kuralları* adını veriyorum. Bu açıdan bakılırsa, kriminal kanun kapsamındaki bir çok kural, sigorta kuralları sınıfında yer alır. Örnek olarak cinayet, normal toplumsal ilişkilerde gerçekleşmesi beklenmeyen bir şeydir, ancak bununla ilgili bazı kurallara yine de gereksinimimiz vardır. Benzer şekilde, siyasi temsilcilerin, kamuya ait paranın önemli miktarlarını zimmetlerine geçirecek denli yasa dışı eylemler gerçekleştirmelerini bekliyor olmamız gerekmez, ancak yine de onların bu tür eylemler gerçekleştirmelerine engel olacak ve gerçekleştirecek de uygun cezaları öngörecektir kurallara gereksinimimiz vardır.

Yine bu açıdan bakıldığında, mali anayasaların bir çok unsuru, çalışma kuralları kapsamındadır: seçim süreçleriyle ilgili kurallar, vergilendirmede tekdüzen gerektiren kurallar, tahsis (earmarking) kuralları (olduğu yerlerde) bunlara örnektir. Farklı şekillerde karşımıza çıkan vergi sınırlamaları da buna karşılık olarak sigorta kuralları kapsamındadır. Elbette politik süreçlerin herhangi bir noktada yoldan sapabileceği ve bu kuralların nerede uygulanabilecekleri tartışılabilir. Bu, konuların yalnızca bir kısmı. Ancak bu konular daha geniş bir kural olan, sigorta kurallarının mali anayasadaki rolüyle ilgili konuyu unutturmamalıdır. Bu konuda da farklı türde anayasacılar arasında fikir farklılıkları olabilir. Esas ilgi alanı, kuralların bilgisel içeriği olan tutucu bir anayasacı, büyük olasılıkla sigorta kurallarına fazla ilgi göstermeyecektir; tanım olarak sigorta kuralları ortaya sık sık çıkması beklenmeyen konulara yöneliktir ve bunlarla ilgili bilgiler

de, bu nedenle pek değerli kabul edilmez. Anayasacı sözleşmeci (contractarian) anayasal sözleşmelerden kaynaklanan tüm kurallarla ilgilenecektir. Aslında daha önce vurgulanan nedenlerden dolayı, çalışma kurallarının değiştirilmesinin maliyeti yüksek olduğu için, anayasal reformun büyük kısmı, anayasal tasarımın özgün uygulamasıyla karşılaştırıldığında (çalışma kurallarının nispeten daha önemli olduğu), daha çok sigorta kurallarına yöneliktir.

### **Anayasacıların Paylaştıkları Ortak Noktalar**

Önceki bölümde, mali anayasaya bazı referanslar yaparak kuralları sınıflandırma yönünde bazı önerilerde bulunmaya çalıştım. Farklı yaklaşımlara sahip anayasacıların, farklı türlerdeki mali kurallara karşı, birbirlerinden ayrı tutumlar gösterme nedenlerini ele aldım. Ancak, anayasacıların bir çok ortak noktası olduğunu düşünürsek, konuyu şu ana dek yaptığımız incelemeyle sınırlı bırakmak eksik olacaktır. Diğer bir deyişle, anayasacılar mali sorunlara, konvansiyonel bir son durum yaklaşımında ele alınandan, oldukça farklı bir vurgu ima ederler. Bu vurgu farklılığı, politika önerilerinin doğasında da farklılıklar içerir.

Tümüyle analitik açıdan bakarsak, anayasacının, son durum yaklaşımına (**end-state**) göre, oldukça geniş çaplı bir toplumsal düzen analizi yaptığı açıktır. Son durum yaklaşımı, toplumun (ya da ajanlarının) son durumları tercih edecek şekilde algılandıkları (bireysel tüketicide olduğu gibi) bir modele dayanır. Eğer anayasacının inandığı gibi bu, tanımsal olarak yanlış ve analitik olarak da amaçtan uzaksa, biri ortaya çıkan son durumla arka plandaki kurumsal dokuyu birleştiren karmaşık ilişki sürecini ayrıntılarıyla açıklamaya kendisini adanmış demektir. Kamu politikasının yarattığı sonuçlar, kesinlikle politik sürecin sonuçları olarak anlaşılır. Katî politik süreç modeline dahil edilmemiş bir mali düzenlemeler yaklaşımı, tam anlamıyla tatminkâr olamaz ve bir anayasacı için, mali düzenlemeleri değerlendirme ölçütleri, (bu türden bir model için de etkileri ele alınmadığı sürece) yeterli olamaz.

Aynı şekilde, anayasacı, politik araçlara daha entegre bir bakış açısından yaklaşır. Mali sonuçlar, ortodoks kamu maliyesi uygulamasında olduğu gibi, kolayca vergi ya da harcama kanadı uygulamalarına bölünlenip bağımsız bir şekilde analiz edilemez. Mali politika, politik süreçten kaynaklanan diğer şeylerden koparılamaz. Her türden harcama projeleri, devlet yönetmelikleri, tarifeler, fiyat destekli şemalar, kendilerini yaratan kurumsal düzenlemenin karakterini yansıtan programlar paketinin unsurları kabul edilmelidir.

Bu nedenlerden dolayı ve daha soyut bir doğaya sahip anayasal konulardan dolayı, anayasacıların, mali düzenlemelerin ayrıntıları hakkında kesin olarak söyleyebilecekleri şeyler pek fazla değildir. Politik tavsiyeler, vergi reformu uzmanlarının işi olan, vergi kanunlarının belirli ayrıntılarını ele alan türden değil, gen, sonuç grubu türündendir. Anayasacı, tüketimin mi yoksa gelirin mi vergi tabanı için ölçüt alınacağı gibi konulardan çok, vergi sisteminin istikrarı ve değiştirilmesi süreçleriyle ilgili konularla ilgilenme eğilimindedirler. Ele alınan konuların örtüştüğü durumlarda, yaklaşımlar oldukça farklıdır. Örnek olarak kişisel gelir vergisinin endekslenmesi konusunda, anayasacı, politik sonuçların yapısı için endekslemenin dolaylı sonuçlarını odaklanır ve mali yanılmanın rolüne dikkat eder. Kamu maliyesi uzmanı ise, vergi sisteminin sürekliliğinde enflasyondan kaynaklanan değişikliklere odaklanırlar.

Burada anlatılan farklılıklar abartılmamalıdır. Son durum yaklaşımının merkezindeki , - toplumun toplumsal sonuçları nasıl tercih edeceğine yönelik tavsiyeler dizisi, “iyi” ve “kötü” sonuçları belirlemeye yönelik kriterler içerir. Bu tür kriterler (hatta kimi zamanlarda aynı kriterler), daha anayasacı bir yaklaşımdaki kurallar altında meydana gelen sonuçların değerlendirilmesinde de rol alırlar. Ancak anayasacı için, normatif ilgi alanı doğrudan, bu toplumsal sonuçları yaratan alternatif kurallar dizisidir. Bu nedenle, toplumsal sonuçları değerlendirmek için, iyi kriter, toplumsal dramada yer alan ajanları yönetmek için oldukça zayıf bir kural olabilir. İyi yapılandırılmış mali kural uygulamasına karşın, mali bağlamda, son durum analizi tavsiyeleri sürer. Bazen bu tavsiyeler, (bu son durumun, kullanılan kriterleri onaylıyor görüldüğünden farklı olan)nihaî politik dengeye ulaş-

tıracak gibi görünürler. Örnek olarak, “en etkin vergiyi kullan” kuralı, (konvansiyonel olarak anlaşıldığı şekliyle) bütün vatandaşları, korunmak isteyecekleri politik risklere maruz bırakacaktır ve etkinlikten uzak sonuçlar yaratabilecektir. Önceki çalışmada (Brennan ve Buchanan, Vergilendirme Gücü) anahatları belirlenen bu olasılık oldukça çelişiktir, çünkü tüm kamu maliyesi uzmanları tarafından ekonomik analizlerde kullanılan insan davranışı varsayımları, politik arenada uygulanamaz kabul edilir. Daha genel bir konu olarak, anayasal yaklaşım, standart yaklaşımdan oldukça farklı sonuçlar üretebilir.

### Özet

Bu bölümde, mali konulara anayasal yaklaşım konusunu, diğer tüm dar tanımlamalardan tümüyle bağımsız bir şekilde ele almaya çalıştım. Anayasacı, toplumsal ilişkileri düzenleyen kurallara yönelik yaklaşımıyla ele aldım ve kurallara yönelik bu yaklaşımların, dört farklı nedenini göstermeye çalıştım. Esas ilgi alanım, mali anayasaydı. Mali kuralların sınıflandırılması ile ilgili bazı önerilerimden söz ettim ve ilk bölümde tartışılan dört farklı türde anayasacının, farklı mali kurallara nasıl tepki vereceklerine işaret ettim. Anayasacılar arasında belirttiğim farklılıklar, önemli olsalar da, ortak noktalar baskındır. Anayasal yaklaşım ve yarattığı politika, daha konvansiyonel son durum yaklaşımından önemli miktarda ayrılır.



## VERGİLEMENİN SINIRLARI<sup>3</sup>

**James .M. Buchanan**

Çeviren: Timur Turgay

### I. GİRİŞ

Çeşitli ülkelerin vergi yapılarını gözden geçirildiğinde; sonuçlar ülkeden ülkeye farklı olmakla birlikte ortak çarpıcı özellik, milli gelir içinde II. Dünya Savaşından günümüze kadar olan sürede, vergilerin ve kamu harcamalarının aşırı büyümesidir. Bu olgular genel sorulara neden olur: Vergilemenin sınırı nedir ? Ne yükseklikte vergiler konabilir? Demokratik seçmen denetimi mümkün müdür? Eğer değilse toleranslı anayasal sınırlar nelerdir? Vergilerin ne kadar yüksek olabileceği hakkında bir şey söylenebilir mi? Ne türde anayasal sınırlar işletilmeli? Bu sınırlar ne şekilde planlanmalı ve uygulanmalı?

Günümüzün çağdaş koşulları öncesi dönemler boyunca, vergilendirmeye karşı yaygınlaşmış genel düşünce ve “vergi koyma yetkisi” üzerine parlamento ve İngiltere tacı arasındaki mücadeleyi hatırlamak faydalı olabilir. Vergiler insanlardan zorla toplanırdı. İnsanlar, papazlar ve tacın faydası için kişiler aleyhinde zorla toplanılan vergilere karşı, saygı gösteriyordu. Aslında vergiler korkulur, karşı çıkılır ve yadırganır olmuştur. İnsanlar, kendi siyasal kaderlerinin en son sahipleri olan kendilerini düşünüp ve hesaba kattıkları zaman, anayasal demokrasinin temsili acentaları vasıtasıyla, dönem başlangı-

---

<sup>3</sup> James M. Buchanan “*The Limits of Taxation*”, in: *Taxation –An International Perspective- Proceedings of and International Conference*, W.Block and M.Walker (eds.), Vancouver : The Fraser Institute, 1984.

cından oldukça sonra bu yaygın düşünce ve tavrı yukarı taşıdılar. Dilediklerini yapmak için, hükümetleri devirmenin gücü hükümetleri ayakta tutmanın gücüyle eşit değildi. ABD'nin kurucuları, kendilerini oybirliğinden bir hükümet kurabilmek için hesaba kattılar. Ancak, onlar aynı zamanda yönetenlerin gücü üzerinde kısıtlamaların gerekli olduğunu da kabul ettiler. Onlar sorumluluk isteyen vergilerin yersizliğine karşı hareket edecek bir anayasa vasıtasıyla açık bir şekilde hükümeti zorlamaya çabaladılar. Birleşik Devletler gerçekten bir vergi isyan ruhu ile doğmuştu.

Nispeten kısa olan iki yüzyıllık süre içinde ne oldu?

18 yüzyıl ve 19. yüzyıl ruhu nerededir?

## DEMOKRATİK YANLIŞ

Biz fikirlerin nasıl değiştiği ve genel tutumu nasıl değiştirdiği hakkında çok az şey biliyoruz. Ancak geçmiş ve şimdi arasında bir yerde yönümüzü kaybettik. Tarafımızdan batı dünyasının hemen hepsinden, İngiltere'den, Kanada'dan, Birleşik Devletler'den siyasal topluluk üyelerine duyurulur. Belki çoğu ciddi yanlı; kısmen, ancak yalnız bir dereceye kadar biz ve siyasal filozoflarımız dahil "serbest seçim yanlısı" yanında ve içinde geri kalmamak için fikir liderleri tarafından hep gerçek gibi kabul edildi. Bu seçmense yanlı, periyodik seçimler vasıtasıyla seçmene karşı politikacılar ve partilerin dosyalarını sunması (veya önermesi) şartıyla etkili bir şekilde kontrol edilebileceğini ve bu şekilde hükümetlerin kurulabileceğini varsayar. Seçimler açık ve serbest ise, politikacılar insanlara genellikle vatandaş kitlesi tarafından arzu edilen limitlerin ötesinde, ciddi bir şekilde artış olmayan vergilendirme düzeyi ilan ederse, anayasal zorlamalar yeterli zannedilir.

18 y.y. filozofları ve Amerikanın kurucuları iyi bilirler. Eğer hükümet anayasal sınırlar içinde sıkı bir şekilde zorlanırsa, demokrasinin çalışacağını kabul ederler. Birkaç alıntı aydınlatıcıdır:

*"Eğer insanlar melek olsaydı hükümet gerekli olmazdı. Eğer melekler yönetseydi ne harici ne de dahili kontroller gerekli olurdu.*

*İnsanlar üzerinde insanlar tarafından uygulanmış bir yönetim şekli içinde en büyük güçlük, içindeki yalandır. Siz ilk önce hakim olanı denetlemek için, hükümeti mümkün kılmalısınız ve sonraki alanda kendi kendini kontrol için, onu zorunlu kılmalısınız.”*

James Madison, The Federalist, No.51

*“Ağıldan kurdu uzak tutmak, kurt içeri girdikten sonra pençelerini ve dişlerini çıkarmayacağını umut etmekten daha iyidir”.*

Thomas Jefferson, Notes on Virginia

*“Savaşta olduğu gibi barışta da aynı miktarda artan veyahutta milli servetin yarısı veya beşte biri artan çok aşırı bir vergi artışı, şüphesiz hem gücün bazı kaba kötüye kullanımını hem de insanlardaki direnmeyi haklı gösterecektir.”*

Adam Smith, Lectures on Jurisprudence

*“Ağır bir şekilde vergi koymak, hükümetin yararına olmakla birlikte; hükümet, topluluk tarafından izin verilen zorunlu harcamaları kadar az vergilendirmelidir.”*

J.S. Mill, Considerations on Representative Government

## **DURUMLARIN DEĞİŞİKLİĞİ**

Bu alıntılar halinde ifade edilen durum, bir yüzyıldan fazla genellikle batı bilincine duyarsız oldu. İtiraz, çağdaş bir karşılığı yeniden inşa etmemizden öncedir. Fildişi kulelerimizdeki uygun zaman bizi bu meydan okumaya teşvik etti ve biz şimdi bir parça övüncümüzü yaklaşık on yıldır fark edilebilen kamu tutumundaki değişiklik içinde ifade etmek için başlayabiliriz. Seçmensel yanlı, artık genellikle kabul ediliyor. Hükümet, politika, bürokrasi gibi bu kurumların bütün siğilleri şimdi çoğu gözlemciler tarafından görülüyor. Politika hakkında kuşkucu görüş tarzları, kamu düşüncesi üyelerine göre baştan aşağı filtre edildi. Ayrıca, bu kitaptaki analiz çalışmalarında, ciddi olarak ezici vergilendirmenin olumsuz sonuçları hakkında bütün ülkelerde artan endişe ifade edildi.

Ancak, durumlarda değişikliğin işlemesine yavaş bir şekilde olgunlaşmasına zaman olacak mı? Nasıl durumlar içinde böyle bir dönüşüm her davranış köşe ve yarığı içinde karşılaştığımız muazzam bir gemi heybetinde leviathan devlete ait bir sökümü desteklemek için kanalize olabilir? Tehlikeli derecede önemli köprünün, giderek artan gerçekçi bakış arasında geçilebilmesi ve kurumsal gerçeğe doğru bu fikirlerin güncel dönüşümü için hükümetin yapabileceği ve yapamayacağı nedir? Biz bu yumurtaları nasıl kırmayabiliriz?

## II. NİÇİN VERGİLER BU DERECE YÜKSEK?

Niçin vergiler bu derece yüksektir? Vergiler daha ne kadar yükselebilir?

Bu sorulara cevap vermek için hükümet operasyonlarının, vergi ve harcama kararlarının nasıl yapıldığının, itirazsız bir varsayımına ihtiyacımız vardır.

Niçin hükümet bu derece sürekli büyüyor?

Ben akla yakın duyuları, enine boyuna görüşmek için iddia etmeksizin üç açıklayıcı yaklaşım veya modeller ileri süreceğim. Üç modelin her biri bir parça açıklayıcı potansiyele sahiptir.

### Yeniden Dağıtıcılık

İlk genel açıklama, yeniden dağıtıcı adında olabilir. Yeniden dağıtıcı ifadesi, demokratik seçim ortamı koşullarında yalnız incelenmiş vergi-harcama düzeylerini izah eder. Mali metod, spesifik gruplara gelir tranferi amacı için başarılı oy çokluğu koalisyonları ile zorla toplanan vergilerle, aslında bir transfer mekanizması olarak tasarlanmıştır. Bu hükümet modelinde, demokratik seçim ile ilgili metotta bozulma yoktur. Gerçekten, bizim şimdi incelediğimiz, kontrolsüz çoğunlukçu demokrasi altında meydana gelenleri önceden haber vermek olmalıydı.

Bu yüzyılda, vergilemenin hızlandırıcı büyümesini açıklamak için kullanılacak, yeniden dağıtıcılar içinde bir çok değişkenler vardır. Profesör Asam Peltzman'ın önerdiği transfer metodu,

vergiden önce gelir dağıtımında varyans olarak artışa yönelmeyi azaltmıştır, yani gelir olarak farklılıkları azaltmıştır. Profesör Allen Meltzer ve Scott Richard'a göre ise muhtemel transfer eğilimleri; ortanca gelir, ortalama gelirden gittikçe daha çok uzaklaştığı için artar.

### **Yapısalcılık**

Gözlemlenmiş yüksek vergileme düzeyleri için açıklamanın ikinci genel kategorisi, varılmış politik kararlar içinden kurumsal yapının analizini gerektirir. Sonuçların örnekleri içinde özeli ilgilendiren muhtemel ön yargılardır. Dikkati çeken bilinen bir önyargı, politik temsilcilerin üzerinde baskıya dönüşmüş vergi kapsamı ve fayda kapsamı arasındaki asimetridir. Faydacı gruplar; doğrudan transfer alan kimselere veya seçilmiş politikacılara aşırı derecede etki etme yeteneğine sahip, örgütlenmiş ve kamusal yatırım programlarını bir noktaya çevirme eğilimine sahip olanlardır. Burada zıtlık, vergileri ödeme eğilimini geniş bir alana yayabilmek ile gerçekten toplumdaki hemen hemen herkesi bu eğilime dahil etmektir. Bu, vergilerin özelden çok genel oluşundan ileri gelir. Asimetrinin bir sonucu olarak, politik kararları oluşturanlar için bütçeleri genişletmek, daraltmaktan kolaydır. Harcama ve vergilendirme düzeyini genişletmeye doğru yapısal bir önyargı vardır ve bu ön yargı; hükümetler yeni harcama yolları bulduğu ve uyduruverdiği için gittikçe daha çok göze çarpar.

Bütçenin kendisi içinde bütün vatandaşlara faydalar veren (örneğin ulusal savunma) harcamalara zıt olarak, şayet dolaysız faydalar gruplara yöneltmişse, harcamalara dair mukayese edilebilir bir ön yargı vardır.

Diğer yapısal önyargılar belki çok daha aşıkardır. Hükümetlere harcama için olanak verilmiş ise ve bu harcamaların finansmanı devlet borç ihracı veya para basma ile oluyorsa, gerçek maliyetler saklanmak eğilimindedir. Devletin enflasyon yoluyla ödenecek (para basma gereğince) veya gelecek herhangi bir dönem içinde ödenecek (borç finansmanı gereğince) kaynakları kullanabilmesi için elbette bir bakıma vergiler daima ödenmiş

olmalıdır. Ancak açık finansman aracı, harcama maksadıyla önyargısal kararlar olan mali yanılıgıları üretmek için politikacılara imkan verir.

Hemen hemen aynı tür ön yargı mevcut olduğu zaman, vergilendirme temeli otomatik gelir artışlarına ilişkin büyüme için imkan verir. Bu yüzyıl içinde, Birleşik Devletler federal hükümetinin büyümesine, ihtimalle tek en güçlü açıklayıcı faktör 1913`de 16. değişikliğin kabul edilmesidir. Bu değişiklik, merkezi hükümete artan oranlarda gelir vergilerinin zorla toplanması için imkan vermiştir. Hükümete belli bir oran yapısı ile gerçekte veya yalnız parasal sınırlar dahilinde, tasarrufu büyüttüğü için gerçek vergi gelirlerinde otomatik artışlar meydana getiren bir gelir kaynağına giriş yolu vermiştir. Gerçek vergi oranlarındaki otomatik artışlar, ilave vergilerin eksikliği görüntüsüyle politikacılara ilave gelir imkanı verilmesi, halktan enflasyon eğiliminin gizlenmesi veya iktisadi büyüme ile meydana gelmiştir.

### **Tekelcilik**

Vergilendirme ve harcama düzeylerini açıklamak için, yeniden dağıtımçı ve yapısalıcı modellerin her ikisi de yetersizdir. Bu modeller; mali metod içinde talep yönlü öğeler üzerinde, birbirleriyle bağdaşmayan vurguları tarafından zarar görürler. Çoğunlukçu bir güç birliği biçimine giren yeniden dağıtıcı model, bütün seçmenler muazzam bir kasaba mitinginde biraraya gelmiş gibi işler ve azınlık taraftan serveti alıp götürürler. Yapısalıcı model; bütün seçmenler için faydalı olabilen, taşınmaz mal ve hizmetler üzerinde vergi gelirlerinin hiç olmazsa bir bölümünün masraf olarak kabul edilmesi hariç, benzer yol içinde işler

Ancak elbette siyaset; fildişi kule iktisatçısı tarafından kabul edilmiş çözümsel soyutlama düzeyinde bile, muazzam bir kasaba mitingi olarak tanımlanamaz. En demokratik yerlerde bile mali politika yöntemi, hükümetin kendi yaradılışından olan talepleri, seçmenleri, satın alma mallarını ve/veya ödeneklerden tranferleri kapsar. Vatandaşlıktan başka ve müstakil bir varlık olarak

hükümetin etkin rolü, vergileyerek harcama yönteminin her açıklayıcı modele dahil edilmesi olmalıdır.

Bu temel nokta kabul edilecek olursa, yukarıda şimdiye kadar önerilen arz yönlü açıklayıcı öğeler eksikleri gidermek ve belki frenlemek için meydana çıkar. Verilen her politik görev için burada tanıma göre, sadece tek hükümet vardır. Ekonomik teori benzetmesi tekeldir ve analiz, rekabet edebilen sınırlardan ziyade tek el gücünü göstermeye elverişli potansiyel ile başlamalıdır. Tekel nitelikli bir yönetim biçimi kabul edilmiş ise, modern politikalar içinde etrafımızda gözlemlediğimiz bir çok özelliği açıklamak için, bizim ihtiyacımız sadece bir hükümetin tarh fazlası (bir firmanın tek el karına benzer) dışında nasıl zorla koparmaya çalışabildiğine bakmaktır.

Tekelci hükümet modeli, vergilerin ne yükseklikte olabileceği hakkında soru üzerine bize bazı ipuçları verir. İktisatçının tek elci teoriden, doğrudan doğruya faydalanabileceği bu yapı içinde vergiler hükümetin maksimize edilmiş zorunlu harcama fazlası gelir artışı düzeyini artırma eğiliminde olacaktır.

### **Maksimum Vergi Düzeyleri**

Bu vergilendirme düzeyi, vergi mükelleflerini vergilenebilir ve vergilenemez gelir veya harcama kaynakları arasında yerine koyabilmek için kaynakları belirterek, hükümete derecelendirme ve vergileme için yetki verdiğimiz kavramsal tespittir. Keza; toplanmış bütün gelirlerin payı, program faydaları ve/veya transferler ile vatandaşa geri dönebilmelidir. Biz bu nedenle de, ödenek oranlarını belirleyen hükümet üzerindeki baskıları açıkça belirtmek zorundayız.

İktisadi tek el teorisinden alınan değişik öğeler, farklı kurumsal çerçeve içinde kullanılmış olabilir. Devlet ve vatandaş arasında ticaret koşullarını etkilemek için, tek elci hükümeti temsil edenle birlikte bütçe büyüklüğü üzerine demokratik kontrollerin etkili olabilmesine izin verilmiş olmalıdır. Bu, bütçe içinde grup yapma anlaşması veya ilişkisi ile, uygun gündem idaresi yoluyla

başarılabilir. Yasamaya ilişkin oy çoklukları, tekel gücün yokluğunda hoş karşılanmış olabilen esas itibarıyla ölçsüzlük içinde bütçeleri meydana getiren ön yargılı tercihlerle aynı derecede gösterilebilir. Karar oluşum süreci içindeki bu gibi ön yargılar, yukarıda kısaca tanımlanmış yapısalci modeller içeriğindeki tartışılmışlara benzer. Ancak gerçekte farklı yalanlar ki burada ön yargılar, topluluğun mali gücünü istismar etmek amacıyla tekelci hükümet tarafından kasten ileri sürülmüştür.

Tekelci model, idari kesimde artan merkezileşme ve bu nedenle tekelleşmeye nazaran vergileme ve harcama düzeylerindeki modern gelişmeyi açıklar. Tekel, gerçek veya gizli rekabetin bulunmayışından ve mali otoritenin yerinden yönetimde olduğu zaman, idare içi rekabetin etkili bir şekilde vergileme güçlerini zorlamasından dolayı gelişir. Birleşik devletler sistemi içinde ayrılmış devletler veya eyaletler, bağımsız vergileme gücüne sahiptir. Tekelci gücün hareketleri üzerine inşa edilmiş kontroller vardır.

### III. MODELLERİN KARŞILAŞTIRILMASI

Bu üç modelin her birinde genel olarak ve özel olarak ayrıntıyı açıklayıcı tahminsel güçler vardır. Bununla birlikte, bir taraftan yeniden dağıtıcı model ve diğer taraftan yapısalci ve/veya tekelci modeller arasında kendine özgü bir fark vardır. Burada bazı vurgular, özellikle vergilendirme düzeyi üzerinde mümkün kontroller ile ilgili olarak değerlidir.

Yapısalci ve tekelci modellerin her ikisi vergilendirme ve harcama düzeyleri için (Ekonomide kamu sektörünün nisbi büyüklüğü için) çözüm yollarına yer verir. Bu ifadenin genel manası, ekonomistler için yetersizdir. Bu netice vergilendirme ve harcama düzeylerinin yeterince yüksek olduğunu bilimsel bir şekilde ifade etmemiz için adeta izin verir. Bu netice, ıslah veya reform için umutlara dair çok farklı ve önemli kararlara varılmasına izin verir.

Dramatik karşılaştırma bir yana, sadece yeniden dağıtıcı model bu tür bir bilimsel ifade yapılabilmesine izin vermez. Bu modeldeki denge sonucu, her değişiklik gösteren şey üzerinde sonuç



üretmek için ek transferler ve teşvikler arasında sınırsal bir şeyi elde etmek için başka bir şeyden vazgeçmeyi tanımlar. Fakat sonuçta bu ifadenin sıradan anlamı ekonomistler için yetersiz olarak nitelendirilemez. Oy çokluğu koalisyon üyelerine göre mali metod etkili bir şekilde kullanılmış olmalıdır. Bunlar, kendilerini ancak sömürülmüş azınlığın memnunsuzluğu içinde bulurlar. Fakat toplam yetersizlikler nedeniyle, sırf bir grubun memnuniyetsizliğini eşitlemek için temel yoktur.

### **Reform**

Bu itibar, reform sonuçlarına söz yöneltildiği zaman kritik bir şekilde önemli olur. Yeniden dağıtıcı modelin kabul edişine göre ıslah, oy çokluğu koalisyonun makyajı içinde yalnız birkaç değişikliği ifade edilebilir. Temel politik oyunlar, ille de kuramsal bir çatışma gibi görünür, ki aslında değildir. Ekonomide bütün grupların durumlarında iyileşme ile sonuçlanması umulan değiştirmeler üzerine, genel olarak kabul edilmiş görüş olmayabilir. Devrim vasıtasıyla veya seçmensel galibiyet vasıtasıyla gelen egemen çoğunluğun uyguladığı vergilendirme düzeyine karşı, istismar edilmiş azınlık için iyileşme yalnız bozgun şeklini alabilir. Bunu ifade etmenin diğer bir yolu, yeniden dağıtıcı model tarafından sunulan reform için dürüst bir şekilde anayasal yol olmadığını söylemektir.

Yapısalcı ve tekelci modellerin her ikisine göre tersine, vergi reformu için böyle bir anayasal ortam mutlaka bulunur. Analistin mevcut vergileri aşırı yüksek ve yetersiz olarak nitelendirmesi, dolaylı bir şekilde açıklamadır. Böyle bir yol; zengin, orta halli, fakir, toplumdaki bütün grupların durumlarında iyileşmelere yer vermek gibi değiştirmeler yapabilir. Gözlemlenmiş istismar edici vergilendirme düzeyleri; bütün seçmenlerin, vergi mükelleflerinin, yararlanan kimselerin faydası için indirgenebilir. Anlaşma gerçek anayasal değişimler üzerine yerleştirilebilirse, vergiler ve harcama düzeyleri düşecektir ve daha da önemlisi belirli zorlamalar ve sınırlar dahilinde toplam olarak büyüme oranları korunacaktır. Oyun teorisi terminolojisi kullanımına karşı yapısalcı ve tekelci modelleri kapsayan açıklama, mahkum çıkmazının bir türü olarak uyulan mali

çerçeveyi tanırlar. Esaslı değişiklik tek yönlü radikal reform sunmaz. Politik anlaşma nedeniyle gerçek değişiklik için umut vardır.

#### **IV. VERGİLERİN YÜKSEKLİĞİ NASIL OLMALIDIR?**

Büyüme ve vergilendirme düzeyini açıklamak için yalnız yeniden dağıtıcı modeli kullananlar, kendilerine has korudukları erdemleri veya kişisel tercihleri hariç, vergilerin yüksekliği nasıl olmalıdır? normatif sorusuna cevap veremezler. Buna karşılık analizler, yeniden dağıtıcı modeli kullananların vergiler yetersiz yükseklikte veya yeterince fazla yüksek şeklinde söylemelerine imkan verir. Asıl sorun, bilimsel bir neticeye yakışır olmaktır. Biz kendi kişisel tercihlerimizin dışında tespit edilen birkaç standarta göre, vergiler yeterince yüksek ise, onların ne kadar azaltılabileceği yanında azalmayı tespit etmek için de çalışmalıyız

Bu soruya yaklaşım içinde biz; kendilerine Anarko kapitalistler ismini verenler bizim arkadaşlarımız bile olsa, günümüzün bu modern anarşistlerinin düşsel saçmalıklarına çok kolay bir şekilde süzülürmemeye dikkat etmek zorundayız. Optimal vergilendirmenin sıfır olduğu herhangi bir vergilendirme düzeyi, hiç yeterli olmayan ve hoş karşılanmayandır. Yarı ciddi bir şekilde bir parça his ile kanıtlar göstermek kendini kandırmak olabilir. Ancak insan etkileşiminin her makul, gerçekçi değerlendirmesi bizim bildiğimiz gibi gerçek anarşi ortamındaki hayatı telkin etmeli ve tam Thomas Hobbes'in onu tanımladığı gibi olmalıdır: zavallı, kötü, kaba ve kısa.

Hükümet uygulanabilir sosyal düzenin zorunlu bir parçasıdır ve hükümet finanse edilmelidir. Sorular: Ne kadar hükümet? Ne kadar finans? Ne kadar harcama? Ne kadar vergilendirme? ve Ne tür?

Tartışmanın bu bölümünde esas, anayasal meseleler ve politik meseleleri ayırmaktır. Birinci grup; genel kuralları ve politik kararları oluşturanlar için çatıyı kapsar, ikinci grubun içinde olağan politik faaliyet yer alır. Eğer biz vergileme gücünün haddinden fazla kullanıma engel olan bazı anayasal zorlamaların mevcut olduğuna dair emin olabilseydik, yasama meclisimizdeki olağan temsilcilerin

vergileme düzeylerini belirlemesini kabul edebiliriz. Yapısalcı ve teknelci modellerin her ikisinin yukarıda tartışıldığını hatırlayın. Eğer anayasal zorlamalar yüksek vergi-yüksek harcama ön yargılarına karşı ıslah edebilseydi, gelir ve giderlerin seviyelerini aynı düzeye getirmek yıldan yıla yasama meclislerine bırakılabilirdi.

### **Anayasal Değişiklik Yoluyla Dolaylı Kontroller**

Bu noktada vergilendirme ve/veya harcama düzeylerini sınırlamak için hazırlanmış çeşitli anayasal önerilerin herbirini kısaca tartışmak ve dinlemek faydalı olacaktır. Bu öneriler iki tür olur. Bunlar, anayasal prosedürlerin değişmesi yanında vergi koyma ve harcama düzeylerini dolaylı ve dolaysız bir şekilde kontrol etmeye çalışmaktır.

### **Vergi Payları Ve Vergi Oranları**

Profesör F.A. Hayek Anayasal yapıyı, gruplar ve kişiler arasında vergi paylarının dağıtımını üzerine ve vergilendirmenin temel yapısı üzerine karar verme güçleri kabul edilmiş, özellikle seçilmiş ve kıdemli bir kanun yapıcı meclisin değiştirilebileceği fikrini ileri sürmüştür. Bu vergi yapısı, tahminen hemen hemen aynı konumda kalmalı ve politik rüzgarların değişmesiyle yıldan yıla değişmesi beklenmemelidir. Böyle bir vergi yapısı içinde, bütçe büyüklüğü üzerine ve vergi oranlarının düzeyi üzerine karar vermek için olağan hükümete ait çoğunluklara olanak verilmelidir. Hayek'in bu hususta ayrıntılı önerisi öyle görünüyor ki parlamenter bir hükümet sistemine göre geniş bir şekilde yapılmıştır, ancak genel görüş her çerçevede düşünüp taşınmaya izin verir.

### **Kaliteli Oy Çokluğu Şartları**

Knut Wicksell 1896 öncesine kadar basit çoğunluğu, vergileme ve harcama önerilerinin yeterli ve genel olarak faydalı olmasını garantilemek için, kaliteli olarak isimlendirdi. Yasama meclisinde altıda beş çoğunluğun şartını ifade etti. Bazı modern savunucular (örn; Alan Greenspan) ise mali yasaları geçirmek için gerekli olan Birleşik Devletler Meclisinin her iki kamarasının üçte iki veya beşte üçünü anayasal bir şart olarak isimlendirdi. 13. Planın

ihmal edilen bölümlerinden biri,1978`de California eyaleti tarafından yasama meclisinde yeni vergilerin 3 de 2 çoğunluk tarafından kabul edilmesi şeklinde, anayasal bir değişiklik olarak kabul edildi.

### **Nisbi ve Artan Oranlı Vergiler**

Profesör Hayek daha önceki bilimsel eserinde artan oranlı gelir vergisinin, hukukun temel kuralını bozduğunu kanıtlarıyla açıkladı. Anlam olarak açık olmasa da, Hayek`in iddiası artan oranlı vergilerin yüküne karşı anayasal sınırlamaya destek verir.

Vergi oranlarındaki artma ile ilgili anayasal bir yasak, ekonomideki gruplar ve farklı kişiler arasında vergi paylarının dağıtımını çarpıcı bir şekilde değiştirebileceklerdir. Bununla birlikte, toplam vergi geliri ve harcama üzerine etkinin yönünün ne olacağı hiç açık değildir. Verilmiş bir vergi temeli nedeni ile hükümet, nisbi bir vergi yapısı altında artan oranlı bir vergi yapısına göre daima daha çok gelir elde edebilir.

### **Vergi Temellerine İlişkin Bir Sınırlama**

Geoffrey Brennan ile çalışmamızda, temellere ilişkin anayasal kısıtlamayı veya hükümete izin verilmiş gelir kaynaklarını vurgulamak için aslında yukarıda kısaca tanımlanmış tekel hükümet modelinden yararlandık. Eğer doğrudan anayasal olarak ifade edersek, vergi koyma gücü belirtilmiş temeller veya kaynaklar için sınırlandırılabilir. Tüm gelir asılları, bütçesel kararları yıldan yıla hafifletmek için başarı veya başarısızlık hakkında önem vermeyerek sınırlar dahilinde korunmalıdır.

Bu perspektiften, bizim analizimiz Birleşik Devletler kurumuna veya daha genel bir şekilde bütçe dengesi uğruna anayasal gereksinimlere, dengeli bütçe ıslahını önermek için güçlü destek verir. Eğer merkezi hükümet, normal bir kural olarak bütçe dengesini korumak için gerçekten gerekli olursa, ücret artış gelirleri nedeniyle borç yaratma ve para basma tercihini hariç bırakabilir.

Bizim analizimiz; hükümete kısa bir zaman periyodunda hasıl olmuş gayri safi gelir yanında, zorla kabul ettirilmiş doğal limitlerin dışında, mali istismarın güçlerini sürdürmek için hükümete

izin verilen devlet borçlanması gibi gelir nedeniyle bu kaynaktan sonra kapital veya servetin vergilendirilmesi için yaklaşımın asla kabul edilmemesini önerir.

### **Vergi Boşlukları**

Mali metodun bir parçası olarak hükümet tarafından her bağımsız arz yönlü hareketin kabulü, mali gücün egzersizi üzerine anayasal sınırlar için tartışmalara destek verir. Vergi temelleri bizzat anlamsız bazı kısıtlamalar yapmak gibi çok kabaca tanımlanmış ise müsaade edilebilir vergi temellerinin şartları önerilmelidir.

Hükümetin maksimum gelir potansiyelini azaltmanın diğer yolu, yeterince dikkatle vergi için mümkün olabilir temelleri tanımlamak, böylece vergilendirilmeyen tercihlerin yerine kullanmak için potansiyel bir şekilde istismar edilmiş vergi mükelleflerinin artmasına imkan vermektir. Bu, vergi baskısından kaçış veya kaçamak için anayasal garantilerin ihtiyatlı sunumu nedeniyle pozitif bir iddiadır. Eğer hükümetler yüksek vergi oranlarının vergi temelini daraltacağını biliyorsa, o zaman bu bilgi hükümetlerin limitler dahilinde bazı oranlara riayet etmesine vesile olacaktır.

### **VI. ANAYASAL DEĞİŞİM YOLU İLE DOLAYSIZ KONTROLLER**

Yukarıda listelenmiş farklı öneriler, hükümetlerin olağan politik yöntemler arasında vergileme ve harcama kararlarını alması için müsadeli üstünlüğe sahiptir. Önerilen planların hiç birinde vergi(ve harcama) oranlarının düzeyinin ne olacağını doğrudan açıkça belirtmek için herhangi bir gayret yoktur. Hükümet, vatandaşların baskılarına ve sosyal durumu zorla kabul ettirmek gibi gelir-harcama ihtiyaçlarına cevap vermeyi kabul etmiştir. Anayasal kontroller sadece vergi koyma gücünün haddinden fazla istismarını önlemek için tanımlanmıştır.

Oldukça farklı bir ikincisi, çok fazla dolaysız kontrollere neden olan hükümetin mali otoritesi üzerine önerilmiş anayasal zorlamaların konmasıdır.

### **Vergi Oranı**

Toplam vergi gelirleri (veya harcama) ve toplam ürün veya gelir arasında, ya artma düzeylerine ya da artma oranlarına göre, oranın bir tanımını içeren anayasal öneriler vardır. Hemen hemen iyi bilinen bu öneriler, konu ile ilgili görev içinde toplam üretim veya gelirden pay hakkında anayasal sınırları kapsar. Bu tür zorlama, ilk Birleşik Devletler`de 1973` te Başkan Reagan`ın 1. Önerisiyle şöhret kazandı, esaslı bir şekilde California`da bozguna uğradı. 1978`de 13. Önerinin başarısı ardından yine de birkaç Amerika eyaleti, anayasalarındaki oran türü sınırlarını birleştirdi ve 1979`un sonuna doğru Birleşik Devletler Anayasası`nda federal hükümet giderlerinde artma oranlarını gayri safi mili hasıla artma oranına göre sınırlayan bir değişiklik önerildi.

Bu dolaysız anayasal kontrollerin üstünlüğü özgüllüğünde yatar; öneriler toplam vergi gelirleri veya toplam harcamalar üzerinde nihai tavanlar koyar. Bununla birlikte bazı özelliklerinde dezavantajlar yatar, çünkü onlar oldukça spesifiktir. Hükümetlerin cevap esnekliği mali tazyikleri azaltmasına rağmen indirgenmiştir. Hemen hemen bütün bu türden öneriler, bu dezavantajların tanımını içine dahil edilmiş kaçış cümlelerine sahiptir. Bu cümleler, kanun yapıcı meclisin kaliteli çoğunluğu tarafından tanımlanmış olağanüstü durumlar nedeniyle, olağanüstü durumlarda açıkça belirtilmiş orandan vazgeçilmesine imkan verir. Bu kaçış cümleleri vasıtasıyla dolaysız kontrol önerileri, daha önceden bilinen dolaylı kontroller konumuna düşer.

### **Vergi Oranı Tavanları**

California`da 13. Önerinin en fazla göze çarpan özelliği, taşınmaz mallar üzerinde vergi oranı hakkında anayasal tavan konulmasıydı. Belki de bu özellik, diğerlerinden daha fazla ezici başarı sağladı. Seçmenler, kendi vergi hesaplarının neticelerini doğrudan tahmin edebildi. Bununla birlikte böyle spesifik limitlerin esas dezavantajı, sınırlandırılmayan vergi kaynaklarına ve daha üst düzeyde hükümet gelir kaynaklarına kaçamak yapmak maksadıyla hükümete bu imkanları sağlayan teşvik edici limitler içinde yatar.

Bütün vergilerin oranları üzerine anayasal tavanlar konulmadıkça, tüm vergilerin düzeylerinin indirgenebileceğine dair teminat yoktur.

### **1980` lerde Vergi Sınırları**

Anayasal değişim için listelediğim ve kısaca tanımladığım farklı öneriler, Birleşik Devletlerde 1970 sonunun vergi isyan havası içinde ortaya çıktı. Bu önerilerin her biri için destek ve motivasyon, varolan vergilendirme düzeylerinin (ve harcama) yeterince yüksek olduğu ve olağan seçmensel politikaların durumu düzeltmesinin muhtemel olmadığı inancından doğar. Daha iyi seçme politikacılar ve daha iyi politik partiler, mali planın verilmiş yapısal özelliklerinin ve modern hükümetin doğal tekel gücünün neticelerini değiştirmede çok fazla etkiye sahip olmayabilir.

Birleşik Devletler çerçevesinde (ve bir dereceye kadar Kanada`da) doğrudan seçmen yolunun bağımsızlığı nedeniyle, hükümeti kontrol etmenin bir yolu olarak anayasal reforma başvurmak doğaldır. Bu hususta; bu yazıdaki tartışmam, her şeyden önce Birleşik Devletler genel durumu içinde maksada uygundur. Anayasal tarih ve anayasal tutumlar, Avrupa ulusları ve Japonya`da farklıdır. Vergi için hükümetin gücü üzerinde empoze limitlerin, farklı anayasal çerçevelerde benzer özellikleri yüklenmeyeceği aşıkardır. Anayasal zorlamalar, anlaşılır boyutta bir ulusun politik mirasının önemli bir parçası olmadığı için vergi sınırlamasının gerekliliği daha güç kanıtlanabilir.

Amerika`da bile, anayasal reformun potansiyel gerçek olarak var olması sorunlu olabilir. Ben, aynı zamanda durumumuzun, geleneksel anayasal örgütlerimiz içerisinde mananın devamlı aşınması olarak verilmiş, “anayasal anarşi”nin bir türü olarak tanımlanabileceğini ima ediyorum. Tamamen denetim dışı modern leviathan devlete son vermek, anayasal kontrollerin bütün tartışmalarında yel değirmenlerine saldırmamızdan, çok daha caziptir.

1979`a göre 1980 bir düş kırıklığı oldu. Kendi değerlendirmeme göre, vergi limit savunucuları zafer ele geçirmekte

başarısız oldu. Fırsat 1978 ve 1979`da birkaç ay boyunca elde edilebilir gibi geldi, fakat şu an hepsi gözden kayboldu. 1979 sonu ve 1980 başları görünürdeki olaylar dikkati, askeri harcamalardaki büyük artışlar nedeniyle, ihtiyaçlara doğru değiştirdi. Önceliklerde bu değişme, önerilen bazı mali sınırlar nedeniyle kısa vadeli başarıları engelleyebilir. Dürüst tahmin, Birleşik Devletlerde federal hükümet bütçesi içinde enflasyon oranında ve açıkların büyümesinde tali artışlara karşı, bir mandal benzeri artış akla getirir. 1980 başlarında gerçek vergi oranlarını yükseltmek, düşürmekten daha akla yakın gibi görünür. Askeri öncelik, kamu kesiminin büyüklüğünde yukarıya dönük sürekli bir değişme meydana getirirse o zaman, biz tekrar bir başlangıç noktası üzerindeymiş gibi oluruz.

### **Mali Mandal**

Böyle bir çare, elbette ne temel teşhisi değiştirir, ne de mali sınırlar koymanın bazı yolunu elde etmeye çalışmanın önemini hafifletir. Gerçekte problem, mandal içinde her yukarıya dönük hareketle daha kötü olur. Ancak kamunun ilgi aralığı, ayrı ayrı sınırlandırılmıştır ve Birleşik Devletler savunmalarının desteklemesiyle kendisi ilgilenirken tüm vergi isyan görüşleri paketini şimdilik askıya alabilir. Bu çerçevede; Birleşik Devletler Merkezi hükümetinin önerilen katma değer vergisi gibi, şu an için yeni, üst gelir kaynağından faydalanma imkanını önlemek kritik bir şekilde önemli olur. Bu vergi temelinin kullanımına yetki veren yasaların kabul edilmesi, büyük oranların bir trajedisi olabilir, reel vergi oranlarında esaslı bir şekilde ve sürekli daha yüksek düzeylerde artmayı garanti edebilir.

Gizlenmiş vergilerin enflasyonu andırdığını ve gelir oranlarındaki otomatik artışların enflasyon meydana getirdiğini tam ayırd etmek de önemlidir. Bu bakımdan; Kanada ve diğer birkaç ülke, hiç olmazsa kısmi vergi indeksini dahil etmek için yönlenmiştir. Eğer sürekli bir anayasal nitelik olarak düşünülmüşse, bazı vergi indeksleri daha önce belirtilmiş prosedürel zorlamalar içinde kapsanabilir.

### **Adaletsiz Vergi**



Askeri yükü tanımlamak için, askeri yük konusunda çok adaletsiz bir vergi olarak en iyi anlam veren, gençlerin askere alınması dahi önemlidir. Bir vergiye böyle bir isim verilmişse hakkaniyetin anayasal çözümlenmesi sona ermiş değildir. Sonuç olarak, keyfi bir şekilde maliyetlerden sapma, enflasyonu önlemede doğrudan doğruya gelir olmaksızın meydana gelen miktarı vergilendirmek gafleti içinde politik çalışmaları zorla kabul ettirmiştir.

Bu kitaptaki çalışmalar tarafından geniş bir şekilde desteklenmiş olduğu görülen teşhisim, vergilerin çoğu batı ülkelerinde hali hazırda yeterince yüksek olduğu, vergiler arasında eşitsizlik olduğu ve gerçek oranların yükselerek aratacağıdır. Hiç olmazsa Birleşik Devletler için temin ederim ki, hükümetin vergileme ve harcama gücü üzerinde anayasal sınırlamalar etkili olacaktır. 1980'in hadiseleri, 1979'da görülenden daha güç olacak müstakbel anayasal reformun tamamlanmasını destekler.

Anayasal bir şekilde konmuş ve tanımlanmış, mali ve parasal yapı, hoşgörülebilir bir özgür toplumun yaşayabilirliği için vazgeçilmez bir gereksinimdir. Şu an, bu alanda düşünmeyle geçen 35 yılına göre normatif prensiplerin bu ifadesi üzerine daha çok anlaşma vardır. Bu gerçek sadece iyimserlik için dayanaktır. Fikirler değişken olduğu için, biz dönüşü olmayan noktayı geçemezsek, kurumsal değişim de takip edecektir.

#### **NOTLAR**

See "The Growth of Government," Working Paper 001, Center for Study of the Economy and the State, University of Chicago (1979).

See Allan H. Meltzer and Scott Richard, "A Rational Theory of the Size of Government." Mimeographed, Carnegie-Mellon University, April (1979).

For an extended discussion, see James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press (1962).

See James M. Buchanan and Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit*, New York: Academic Press (1977).

F.A. Hayek. *Law, Legislation, and Liberty*, Vol. III, University of Chicago Press (1979).

Knut Wicksell. *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena: Gustav Fischer (1896).

F.A. Hayek. *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press (1960).

Milton and Rose Friedman. *Free to Choose*, New York: Harcourt, Brace Jovanovich, (1980).

James M. Buchanan and Geoffrey Brennan, *The Power to Tax*, Cambridge University Press (1980).

James M. Buchanan, *The Limits of Liberty*, University of Chicago Press (1975).

## VERGİ VE HARCAMALARA GETİRİLEBİLECEK ANAYASAL SINIRLAMALAR\*

**Milton Friedman**

Çeviren : Tekin Akdemir

Devletin gücünü anayasal düzenlemelerle sınırlama düşüncesi şimdilerde vergi ve harcama yetkisinin sınırlanması üzerinde yoğunlaşmış bulunmakta. 1979 yılının başlangıcına kadar ABD’nde 5 eyalet vergilerin ve harcamaların (bazı durumlarda) miktarını sınırlayan anayasal hükümleri kabul etti. Benzer düzenlemeler diğer eyaletlerde kabul edilmek üzere ve bazı eyaletlerde de bu tür hükümlerin 1979 seçimlerinde oylamaya sunulması tasarlanıyor. Kalan eyaletlerin yarısından fazlasında ise, benzer düzenlemelerin benimsenmesi yolunda girişimler var. Ulusal bir organizasyon olan ve bizimde üyesi olduğumuz National Tax Limitation Committee (Ulusal Vergilendirme Yetkisini Sınırlama Komitesi) birkaç eyalet de bu tür faaliyetlerin koordinatörü ve kliring odası olarak hizmet etti. National Tax Limitation Committee’nin 1979’un ortalarında ülke çapında 250.000 üyesi vardı ve bu sayı hızla artıyordu.

Ulusal çapta iki önemli gelişme düzenlenme aşamasında. Bunlardan ilki, denk bütçeye yönelik bir yasa tasarısı önermelerini sağlamak amacıyla, kongreyi ulusal düzeyde bir toplantı yapmaya zorlamak için eyalet yasa yapıcılarını harekete geçirmektir. İkincisi ise, NTCL’nin sponsorluğunda hazırlanan federal düzeyde harcamaları sınırlamaya ilişkin bir düzenlemedir. Hazırlık komitesinde hem hu-

---

\* Milton Friedman, "Tax and Spending Limitations", in: Free to Choose, New York, 1980, pp. 301-309.

kukçu, ekonomist, politikayla ilgilenen bilim adamları, parlamento üyeleri ve işadamları hem de çeşitli organizasyonların temsilcileri çalıştı. Hazırlanan değişiklik hem kongreye sunuldu hem de NTCL onu destekleyen ulusal bir kampanyayı başlattı.

Hem federal hem de eyalet çapındaki değişikliklerin altında yatan temel düşünce, gelecekte, bizim demokratik olarak seçtiğimiz temsilcilerimizin, seçmenlerin çoğunun arzuladığından daha büyük miktarda bir harcama yapılması yönünde oy kullanmaları gibi bir yanlışı düzeltmektir.

Siyasetin gidişatından çıkarılan sonuçlar bizim bu fikrimizi desteklemektedir. Devlet bütçeleri gerçekleştirilmesine izin verilen farklı bir sürü programın birbirine eklenmesiyle oluşmaktadır. Bu bütçe yapısı veri iken, her biri belirli bir programa yönelik çıkara sahip olan küçük bir topluluk istediği programın geçmesi için para harcar ve özel çıkarı olan bu programın geçmesi için çok çaba harcar. Oysa, programın fazla bir getirisi olmayacağına inananların oluşturduğu büyük topluluk, para harcamayı, hatta ona karşı çalışmayı gereksiz bulur. Hatta o programın gerçekleştirilmesini sağlayacak güçleri olsa dahi bunun için çaba sarf etmezler.

Çoğunluk yönetir. Fakat burada bahsedilen daha ziyade çoğunluğun bir türüdür. Bu çoğunluk farklı konulara ilgi duyan insanların oluşturduğu bir çoğunluktur. Kongreye seçilmenin yolu seçmenlerin yüzde 2 ya da 3'ünü oluşturan ve her biri farklı konularla ilgilenerek diğerlerinin ilgilendiği konulara hemen hemen hiç ilgi duymayan grupların oyunu toplamaktır. Eğer seçmenlerin ilgilendiği konuyu desteklemek sözü verersen, diğer konulara aldırmaksızın her bir grup sana oy vermek istiyor olacaktır. Bu tür grupları yeteri kadar bir araya getirdiğinde çoğunluğun yüzde 51'ine sahip olacaksın. Bu çoğunluk oy ticaretiyle ülkeyi yöneten bir çoğunluktan başka bir şey değildir.

Teklif edilen düzenlemeler federal ya da eyalet meclislerinin harcamalara tahsis edecekleri toplam miktarları sınırlayarak, mevcut

koşulları değiştirecektir. Yapılan düzenlemeler hükümete her biriminin kendi istediğimizi yaptırdığımız sınırlı bir bütçe verecek. Özel çıkara yönelik çok fazla yasa çıkarmak hoşlanılmayan bir durumdur fakat bu hiçbir zaman apaçık olmaz. Aksine, her bir önlem halka hizmet etmenin iyi bir nedeni olarak sunulur. Sorun, sonsuz sayıda iyi neden olmasıdır. Şu anda herhangi bir yasa yapıcı iyi bir nedene karşı koymak için zayıf bir pozisyonundadır. Eğer vergilerin yükseltilmesine karşı çıkarsa, yaptığı işin sonunda bir şeyler elde etmek isteyen fedakar insan gerici sınıfına koyulacak. Yine de bu iyi neden vergileri sadece kişi başına birkaç sent ya da dolar artırmayı gerektirecektir.

Senin nedenin iyi bir nedendir, fakat biz önceden kararlaştırılmış sınırlı bir bütçeye sahibiz diyen yasa yapıcı daha iyi bir pozisyonundadır. Senin amacına daha fazla para harcamanın anlamı diğerlerine daha az para harcamaktır. Diğer hedefler için ayrılan bu paralar kesilmeli mi?. Bu etki özel amaçlar için pastayı daha fazla büyütme ve vergi ödeyicilerin yükünü artırmak amacıyla yasa yapıcıların birbirleriyle dolap çevirmelerine tezgah hazırlamak yerine, pastadan daha fazla pay almak için birinin diğeriyle rekabet etmesini gerektirecektir.

Çünkü, eyaletler para basma yetkisine sahip değil. Eyalet bütçeleri vergi koyma yetkisini sınırlama yoluyla sınırlandırılabilir. Ve bu method eyaletlerin çoğunda hedeflenen ya da benimsenen değişikliklerin gerçekleştirilmesinde kullanılabilir. Federal hükümet para basabilir. Bu nedenle vergileri sınırlandırmak iyi bir yöntem değildir. Bu nedenle bizim değişiklik önerimiz federal hükümet tarafından yapılan toplam harcamaları ve bunların finansmanı sınırlamak şeklinde belirtilebilir.

Harcamalar ve vergiler üzerindeki sınırlamalar çoğu kez eyalet ya da devletin toplam gelirin oranı olarak belirlenir. Bu gibi durumda eğer harcamaya belirli bir sınır getirilirse, kamu harcamaları gelirin değişmez bir oranı olarak kalacaktır. Böylece devletin büyümesi yönündeki eğilim durdurulacaktır. Bu devletin küçültülmesi anlamı-

na gelmemektedir. Bununla birlikte harcamaların azaltılması teşvik edilmelidir. Çünkü, herhangi bir yıldaki harcamalar, harcamalara ilişkin sınırlamaya eşit değil ise, gelecek yıllar için daha düşük sınırlamalar uygulanabilir. Ayrıca, federal düzeyde önerilen bu değişiklik enflasyonda yüzde üçü aşan bir değişiklik olması durumunda harcamalarda bir kesintiyi öngörmektedir.

### **DİĞER ANAYASAL HÜKÜMLER**

Ekonomimizin bütününün oluşturduğu gelirden aldığımız payın hükümet lehine nisbi bir şekilde azalması, hükümetin daha güçlü ve daha özgür bir topluma ulaşmaya yönelik harcamalarına önemli bir katkıdır. Bu sadece amaca yönelik bir adım olacaktır.

Yaşamımız üzerinde en fazla olumsuz etkileri olan hükümet kontrollerinin çoğu fazla kamu harcaması içermez, söz konusu bu kontrollere; tarifeler, , fiyat ve ücret kontrolleri, işyeri ruhsatı, endüstrinin düzenlenmesi ve tüketici yasaları örnek olarak verilebilir.

Bunlar göz önüne alındığında en etkili yaklaşım hükümetin gücünü genel kurallar aracılığıyla sınırlamaktır. Bununla birlikte, bu çeşit uygun kuralların oluşturulması yeteri kadar dikkati çekmemiştir. Kurallar ciddi olarak oluşturulmadan önce, değişik çıkarılara ve bilgiye sahip insanlar tarafından incelenmelidir.

Bu süreçte ilk adım olarak, bize göre gerçekleşmesi arzu edilir gibi görünen düzenleme türlerine dair birkaç örneği kısaca tarif ettik. Bunların hemen hemen öneri niteliğinde olduğunu ve büyük ölçüde araştırılmamış (keşfedilmemiş) bu alanda daha fazla düşünme ve daha fazla çalışma yapılmasını sağlamaya niyetlendiğimizi vurguladık.

### **Uluslararası ticaret**

Anayasa “ Kongrenin izni olmaksızın hiçbir eyalet denetim kanunlarını icra etmek için mutlaka gerekli olanların dışında ihracat veya ithalat üzerine herhangi bir gümrük resmi ya da gümrük vergisi

koyamaz” şeklinde açık bir düzenleme içermektedir. Buradan hareketle aşağıdaki gibi bir değişiklik yapılabilir:

*“Kongre denetim kanunlarının icra etmek için mutlaka gerekli olanların dışında ihracat veya ithalat üzerine herhangi bir gümrük resmi ya da gümrük vergisi koyamaz”.*

Böyle bir düzenlemenin şimdi yapıldığını düşünmek ileri görüşlü bir değişiklik olabilir. Bununla birlikte, özel tarifeleri kaldırmak yoluyla serbest ticareti mümkün kılma daha ileri görüşlü bir düzenlemedir. Ve bütün tarifeleri ortadan kaldırmaya çalışmak bizlerin her birimizin üreticiler olarak sahip olduğumuz özel çıkarlarımıza karşı, tüketiciler olarak çıkarlarımızı pekiştirir.

### **Ücret ve Fiyat Kontrolleri**

Bizlerden birinin (içimizden birinin) yıllar önce yazdığı gibi eğer ABD kolektivizme, yaşamın her alanında devlet kontrolüne yenik düşerse; bu, sosyalist fikirlerin kazanmasıyla olmayacaktır. Bu, dolaylı ücret ve fiyat kontrolleriyle olacaktır. 1. bölümde ifade ettiğimiz gibi fiyatlar bilgi aktarır. Walter Wriston, fiyatları konuşmanın bir türü olarak tanımlayarak, bunu oldukça doğru bir şekilde ifade etmiştir. Ve serbest piyasada belirlenen fiyatlar serbestçe konuşmanın bir türüdür.

Burada birinci düzenlemenin tam tersi bir düzenlemeye ihtiyaç vardır.

*“Kongre, satıcıların veya işçilerin ürettikleri mal veya hizmetlerin fiyatlarını serbestçe belirleme özgürlüklerini kısıtlayamayacaktır”.*

### **Mesleki Lisanslar**

Çok az şey yaşamımızda mesleklerden daha büyük bir etkiye sahiptir. Meslekli alanda seçim özgürlüğünü genişletmek eyaletlerin gücünün sınırlandırılmasını gerektirir. Anayasamızda bunun benzeri düzenlemeler vardır. Bunlar ya eyaletlerin belirli faaliyetlerini

yasaklayan düzenlemeler ya da 14. maddedeki değişikliktir. Bu bağlamda şöyle bir öneri geliştirilebilir:

*“Hiçbir eyalet ABD’de hiçbir vatandaşın iş ve meslek seçimini sınırlandıracak yasalar hazırlamayacak ve uygulamayacaktır”.*

### **Serbest Ticarete İlişkin Değişiklik**

Anayasamızda ikinci değişiklik yapıldıktan sonra, önceki üç değişiklik tek bir düzenleme ile gerçekleştirilebilir.

*“Halkın yasal mal ve hizmetleri karşılıklı olarak kabul edilebilir koşullarda satma ya da alma hakkı Kongre ya da herhangi bir eyalet tarafından ihlal edilemez”.*

### **Vergileme**

Kişisel gelir vergisinin genel içerik itibarıyla ne yazık ki reforma ihtiyacı var. Anayasamız vergilerin ödeme gücüne göre alınacağını açıkça belirtir. Buna göre, zenginler daha fazla, fakirler daha az vergi ödemelidir. Aynı zamanda bireylerin şahsi durumları da göz önünde bulundurulmalıdır. Oysa, gerçekte böyle bir şey yok. Vergi oranları hemen hemen sert bir şekilde artırılmış ve yüzde 14’ten yüzde 70’e kadar yükseltilmiştir. Fakat, kanun delik deşik edilmiştir. O kadar çok yasal boşluk, o kadar çok özel imtiyaz var ki, yüksek vergi oranları hemen hemen göstermeliktir. Mevcut artan oranlı yüksek vergi tarifesi yerine işle ilgili genel giderler hariç, kişisel muafiyetlerin üstünde hiçbir indirim olmadığı -maksimum oranı yüzde 20’yi geçmeyen- düz oranlı bir vergi uygulamasıyla şu andaki gelirlerden daha yüksek bir gelir düzeyine ulaşılacaktır. Böyle bir uygulamayla vergi mükellefleri daha iyi durumda olacak çünkü, bireyler asgari gelirlerinin vergiye tabi olmasından kurtulacaktır. Ekonomi daha iyi durumda olacak çünkü, vergi etmeni kaynakların tahsisinde daha küçük bir rol oynayacaktır. Kaybedenler sadece hukukçular, muhasebeciler, devlet memurları ve vergi formlarındaki yasal



boşlukları bulmak ve onları kapatmaktan ziyade zamanlarını daha verimli işlere harcamak zorunda kalacak olan yasa yapıcılar olacak.

Kurumlar vergisi de oldukça hatalarla doludur. Bu vergi tüketicilerin satın aldığı mal ve hizmetlerin fiyatında saklı olup, tüketicilerin bunun farkına varmadan ödedikleri gizli bir vergidir. Dolayısıyla, bu kurum gelirlerinin çifte vergilendirilmesi anlamına gelir. Önce kurum geliri vergilendirilir, sonra karlar dağıtıldığı zaman hisse sahiplerinin geliri vergilendirilir. Bu da verimlilik artışını engellemek suretiyle, sermaye yatırımlarını cezalandırır.

Hem sağda hem de solda daha düşük vergi oranlarının daha az vergi kaçırmaya yol açacağı yönünde anlaşma olması ve kurumların gelirlerindeki çifte vergilemenin daha az olmasının arzu edilir olmasına karşın, böyle bir reform yasama sürecinde çıkarılamaz. Sol kesim, eğer düşük vergi oranlarını kabul ederse vergi kaçırmadaki azalmaya karşılık yeni vergi kaçırmaların ortaya çıkacağından endişe eder ve bu konuda haklıdır. Sağ kesim ise düşük vergi oranlarını kabul etmesi durumunda vergi kaçığının azalmasına karşın, daha fazla vergi indirimi talebinin ortaya çıkacağından endişe etmektedir ve onlarda bu konuda haklıdır.

Bu düşüncelerin, bütün tarafların üzerine anlaşabileceği bir düzenlemeyi etkileyen açık bir durum olduğu ortadadır. Burada ihtiyaç duyulan değişiklik gelir vergisine yetki veren 16. düzenlemeyi ilga etmek ve onun yerine aşağıdaki düzenlemeyi getirmektir.

*“Kongre kaynağı ne olursa olsun mesleki giderleri, işle ilgili giderleri ve kişisel olarak belirlenmiş sabit muafiyetleri aşan tüm gelirlere aynı oranı uygulamak şartıyla, eyaletler arasında paylaşmak ve herhangi bir referandum ya da halk oylamasına başvurmaksızın kişilerin gelirleri üzerine vergi koyma ve toplama yetkisine sahiptir. Buradaki kişi kelimesi kurumları ve diğer tüzel kişileri içermemektedir”.*

### **Sağlam Para**

Anayasa çıkarıldığı zaman Kongreye; para basma, onun değerini ayarlama ve bir mal para gibi 1 gram altın ya da gümüşün, yabancı para değerini belirleme yetkisi verdi. Koloniler döneminde olduğu gibi devrim süresince kağıt para enflasyonu yaşanması, borçların ödenmesinde, altın ve gümüş kullanımı dışında, eyaletlerin para basma ve tahvil ve bono düzenleme yetkisinin sınırlandırılmasının gerektiği yönünde bir anlayışa yol açtı. Anayasa kongrenin hükümete para basma yetkisi vermesi konusunda bir düzenleme içermemektedir. Onuncu düzenlemede geniş ölçüde eyaletlere ya da insanlara para basma gücünün verilmesinin anayasaya aykırı olduğu belirtildi.

İç savaş boyunca, kongreye bara basma ve onları kamu ve özel kesime olan tüm yasal borçları ödeme aracı olarak kullanma yetkisi verildi İç savaştan sonra ilk meşhur para basma olayında anayasa mahkemesi kongrenin para basmasının anayasaya aykırı olduğunu ilan etti. Bu kararın çok ilginç bir yönü ilk para basıldığında hazine bakanı olan baş yargıç Salmon P. Chase zamanında verilmesi idi. Yalnız kendi yetkisini elinden almadı, aynı zamanda yargıç sıfatıyla kendini hazine bakanı sıfatıyla anayasal olmayan bir kararın sorumlusu ilan etti.

Daha sonra genişletilen ve tekrar kurulan mahkeme ilk kararının tersine yasal borçları ödemek için para basmanın anayasal olduğu yönünde 5'te 4 çoğunlukla baş yargıç Chase'nin aleyhte oy kullandığı yeni bir karar aldı.

Altın ya da gümüş para standardını tekrar getirmek ne makul ne de arzu edilir bir durumdur. Fakat, para basmayı bir şeye bağlamamız gerekiyor. Şu anda görünen en iyi düzenleme parasal otoritelerin parasal tabandaki büyüme oranını sabit bir alanda tutmalarını istemek görünüyor. Bu özellikle zor bir değişikliktir. Çünkü söz konusu değişiklik kurumsal yapıyla yakından ilgilidir. Bu değişikliğin bir versiyonu aşağıdaki gibi olabilir:

*“Kongre devletin para basarak faiz dışı yükümlülüklerini yerine getirmesine yetki verecektir. Bununla birlikte, para arzındaki yıllık artış yüzde 5’ten büyük, yüzde 3’ten de küçük olmayacaktır”.*

Bu düzenleme savaş halinde yenilenmemek ve her yıl sonlandırmak şartıyla senatonun üçte ikisinin kararı ya da bunun benzeri kaliteli bir çoğunluğun kararıyla ertelenebilir.

### **Enflasyondan Korunma**

Eğer önceki düzenlemeler benimsenir ve benimsenen kurallara sadık kalınırsa, enflasyon sona erecek ve fiyatlar genel seviyesi dengeye gelecektir. O taktirde, hükümetin enflasyonist vergilemeye başvurmasını engellemek için daha başka önlemlere gerek kalmayacak ayrıca, hükümetin yapay olarak fiyatları şişirmesini ortadan kaldıran bir düzenleme, geniş bir destek bulacaktır. Para basmaya ilişkin tartışmaya açık, teknik bir düzenlemedense böyle bir düzenleme daha fazla benimsenebilir. Gerçekte yapılması gereken şey, 5. düzenlemenin getirdiklerinin genişletilmesidir. “Kanunların gerektirdiği durumlar dışında hiçbir kişi .....yaşam hakkından, ve varlığından yoksun bırakılmayacağı gibi, hiçbir özel mülkiyette adil bir teminat olmaksızın kamulaştırılmaz.”

Bir kişinin gelirin enflasyon dolayısıyla artması halinde, onun daha üst tarife basamağına tabi olması, kanunlarla herhangi bir ek yükümlülük (vergi vb.) getirilmeden mülkiyetinden mahrum bırakılmasını ifade eder. Enflasyon dolayısıyla, kamu borçlanma kağıtlarının reel değerini aşındırma, herhangi bir ek düzenleme olmasızın özel kesim mülkiyetinin kamu kesiminin kullanımına geçmesine yol açmaktadır. Bu doğrultuda konu ile ilgili değişiklik aşağıdaki gibi belirtilebilir:

*“ABD hükümeti ile diğer partiler arasındaki bütün sözleşmeler dolar olarak belirtilir ve Federal kanunlarla öngörülen dolar*

*miktarları, her yıl fiyatlar genel seviyesinde meydana gelen değişikliklere göre ayarlanır”.*

Parasal düzenleme de olduğu gibi bu düzenlemede teknik karakterinden dolayı oldukça zordur. Kongrenin genel fiyat endeksini doğru bir şekilde tahmin edebilmesi için hangi indeks sayısının kullanılacağı da dahil, açık bir prosedüre sahip olması gerekmektedir. Yapılması gereken bu düzenleme zor olmasına karşın temel nitelikte olan bir düzenlemedir.

Burada sunulanlar, hemen hemen eksiksiz bir listedir. Ve orijinal Haklar Bildirgesindeki 10 düzenlemeyi yerine getirmek için yapmamız gereken hala üç şey var. Ayrıca, önerilen ifadelerin anayasa uzmanlarının yanı sıra her alanda uzmanların incelemesine ihtiyacı var. Ancak, biz bu önerilerin en azından Anayasal yaklaşım tarzının bir göstergesi olduğuna inanıyoruz.

## YENİ BİR MALİ ANAYASA ÖNERİSİ\*

**William A. Niskanen**

Çeviren: Tekin Akdemir

Amerika Birleşik Devletlerinin 140 yıllık tarihinde (ilk 140 yılında) federal bütçe iki mali kural tarafından etkili bir biçimde sınırlandı. Harcama yapma yetkisi üzerindeki yasal sınırlamalar anayasa içinde belirtildi ve borçlanma yetkisi informal olarak sadece savaş ve resesyon dönemleriyle sınırlandı. 1920'lerin sonunda federal harcamalar GSMH'nin yüzde 2.6'sı kadardı. Bu harcamaların büyük bir bölümünü askeri harcamalar ve önceki savaşların ertelenen harcamaları oluşturuyordu. Bütçe fazlaları, barış zamanlarında ekonominin iyileşme içerisinde olduğu yılların karakteristik bir özelliği idi. Ayrıca, Bu yıllarda federal borçlanma GSMH'nin yüzde 16'sı ile sınırlandırılmıştı. Federal harcamalar ve borçlanma üzerindeki sınırlamalar uzun yıllar fiyatlar genel düzeyinin yaklaşık olarak aynı düzeylerde kalmasına katkıda bulundu.

Bununla birlikte, son altmış yılı aşkın bir süredir federal harcamalar GSMH'nin neredeyse yüzde 25'ine kadar yükseldi. Bu harcamaların büyük bir bölümünü transfer harcamaları ve yeni türdeki hizmetlere yapılan harcamalar oluşturdu. bütçe açıkları daha da büyüdü, açıklarla daha sık karşılaşılması federal borçları GSMH'nin yaklaşık olarak yüzde 50'sine kadar yükseltti. Ve şu anki fiyatlar ge-

---

\* William A. Niskanen, "The Case for a New Fiscal Constitution" *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6, No. 2 (Spring, 1992), pp. 13-24

nel seviyesi bu periyodun başlangıcına oranla 9 kat daha yüksek bir orana yükseldi. Parasal ve mali koşullardaki bu dramatik değişiklik anayasadaki mali kurallarda ve harcama yetkisinde bir değişiklik olmaksızın gerçekleşti. Mali anayasamızda yer alan Kongrenin ve Başkanın vergi ve harcamaların miktarı veya türü konusundaki yetkisi, rutin yasalar için konu olan oylama kuralları ile değiştirildi

Bu nasıl gerçekleşti. Mali anayasadaki bu değişiklikle ekonomistler ilgilenmeli midirler? Eğer bir şey yapma imkanı varsa, bu konuda ne yapılabilir?

### **Mali Anayasanın Erozyona Uğraması**

Anayasa, kongreye 18 farklı konuda oldukça dar kapsamlı yetki vermiştir. Bunlardan sadece birkaçı (örneğin, posta ofisi ve post dağıtım yolları yapmak, orduyu desteklemek ve ihtiyaçlarını karşılamak, ve deniz kuvvetleri kurmak ve ihtiyaçlarını karşılamak gibi) potansiyel olarak büyük harcamaları gerektirir. Bu sınırlamalar geçmiş yıllarda önemsiz ölçülerde olmakla birlikte sayısız defa aşıldı fakat bu aşmaların toplam etkisi oldukça önemli bir düzeye ulaştı. Örneğin anayasa federal hükümete liman ve kanallar yapma, ulusal orman ve parklar yapma ya da emekli yardımları ve işçi tazminatları sağlama yetkisi vermez. Bu sınırlamaların hepsi birinci dünya savaşı öncesinde getirildi. Ayrıca, federal hükümet iç savaş dönemlerinde zorla gelir vergisi topladı. Bu 16. değişiklik onaylanmadan önce direk vergi koyma yasağına karşı açık bir ihlaldir.

Büyük depresyon ve New Deal elbette mali anayasaya büyük ihlallere yol açan başlıca gelişmelerdi. Anayasa mahkemesi New Deal'in başlarındaki önemli düzenlemelerin bazılarının anayasaya aykırı olduğuna karar vermesinden sonra, Kongre ve Roosevelt başka bir transfer ödeme stratejisini seçti. Bu dönemde Aralık 1935'te Sosyal Güvenlik Yasa'sı kabul edildi. Bununla birlikte, hala, anayasa mahkemesinin bu düzenlemeyi anayasaya aykırı bulup bulmayacağı konusunda önemli endişe vardı. Bu konu dolaylı olarak mahkemenin Ocak 1936'daki deki kararıyla çözüldü. Anayasa mahkemesinin 1933

yılındaki tarımsal uyum yasasının anayasaya aykırı olduğuna ilişkin kararı oldukça dar kapsamlı olmasına karşın, refah devletini geliştirmeye yönelik yargı yolunu açtı. Bu ise şuna dayanıyor: Kongrenin kamu yararına yönelik para politikasının uygulanmasına izin verme-yeye yönelik yetkisi, yasama gücünün kaynağı anayasaya dayandırılan emirlerinin kabul edilmesiyle sınırlandırılmaz. New Deal planına uyum, yargıyı Franklin Roosevelt'in kendisine karşı çıkmayacak olan başka bir yargı erkiyle değiştirmek tehdidinden kurtardı. Fakat bu durum, mali anayasayı önemli ölçüde tahrip etti. Sonuç olarak, bugün her kongre kendi anayasasını yazabilir. Bu mali anayasa sadece kamu yararına hizmet etme yönündeki ödeneklerle sınırlandırılabilir.

Gerisi tarihtir. New Deal planının büyük çaplı yeni harcama planlarına, anayasal normlar çerçevesinde karşı çıkılmadı. Eisenhower yönetiminin son dönemlerine kadar hala belirtilen sınırlamaların bazılarında riayet vardı. Fakat, yeni aktivitelerin gerekliliği haklı çıkarılmaya çalışılıyordu. Örneğin, ilk büyük federal karayolu ve eğitim programına ulusal güvenlik neden olarak gösterildi. 1960'lı yıllarda Johnson hükümetinin başa gelmesiyle birlikte, belirtilen bu sınırlamalar artık etkili değildi. Federal hükümetin yeni federal hizmetleri (veya transfer ödemelerini) finanse etmeye yetkili olmadığı gerekçesine dayalı olarak, artık yeni federal hizmetler (veya transfer ödemelerine) yönelik talepleri reddetmek için herhangi bir gerekçe yoktur. Böyle bir şart bu talepleri yerine getiremeyen politikacıları sıkıntıya sokabilir.

ABD'nin mali anayasası şu anda sadece kağıttan bir engeldir ve Amerikalıların hükümet tarafından finanse edilen hizmetlerin artışını durduracak yasal bir başvuru olanağı yoktur. Sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası gibi yeni hizmetlerden bazılarında olan talep bu hizmetlerini yapılmasına yetki vermek için anayasal değişiklik yapılmasına muhtemelen yeterli olabilir. Bununla birlikte, böyle bir değişikliğe gidilmesi yolundaki bir deneme kongreye başka hizmetler içinde bu yola başvurma olanağı tanıyacaktır. Federal harcamalar üzerindeki önemli sınırlamalar bağlayıcı olmayacak.

Federal borçlanma üzerinde gayri resmi fakat etkili kuralların erozyona uğramasına yol açan koşullar, anayasa mahkemesi tarafından verilen herhangi bir rolün dışında benzerdi. Politikacılar uzun zamandır cari harcamaları borçlanma ile finanse etme güdüsü taşıyorlar. Her şeyden önce, bu konunun kendilerini doğrudan ilgilendirdiği çocuklar ve gelecek nesiller yasama meclisinde yeterince temsil edilmiyor. Fakat bilgili insanlar denk bütçeyi savunmaktalar ve artık oldukça güçlüler. Bu durumda, borçlanma kuralının ihlal edilmesinde suçun bir bölümü de iktisatçılara aittir. İkinci Roosevelt yönetiminden Nikson yönetimine kadar yaklaşık kırk yıldır Keynesyen makro ekonomistler gayri iradi işsizliği azaltmada vergileri artırmaksızın harcamaları artırmayı bir araç olarak kullanmaya bir mantık getirdiler bu dönemde federal bütçe sadece 12 yıl fazla verdi. Fakat ekonomik büyüme ve enflasyondaki artış ikinci dünya savaşı yıllarından 1970'lerin ortalarına kadar olan dönemde kamu borçlarının GSMH'ye oranını düşürdü. Bu dönem boyunca federal borçlanmaya sık sık başvurulması ve borç miktarının ulaştığı seviye istenmeyebilirdi fakat en azından sürdürülebilir bir düzeydeydi. Sonuç olarak bu bakış açısı yeni klasik makro ekonomiye, gelişmekte olan ampirik bulgulara ve 70'lerin sonundaki stagflasyona çözüm olarak Keynesyen politikaların benimsenmesi konusundaki karışıklığa yenik düştü.

Daha sonra, yeni arz yönlü iktisatçılar harcamaları azaltmaksızın çalışma güdüsünü artırmada bir araç olarak kullanmak üzere vergileri indirme yolunda bir görüş açıkladı. Bu dönemi kapsayan mali ve ekonomik kayıtlar sürekli büyük açıkları, düşük ekonomik büyüme ve enflasyonun varlığı ile borçların GSMH'ye oranının arttığını gösterir. Bu dönem boyunca federal borçlanmaya ilişkin kayıtlar sürdürülemez bir duruma geldiğini açık bir şekilde göstermektedir<sup>1</sup>. Bir

---

<sup>1</sup> Federal net faiz ödemelerinin GSMH'ye oranının sürekli yükselmesi son mali politikaların sürdürülemez oluşunun en önemli kanıtıdır (Daha fazla teknik analiz için bkz. Hakkio and Rush 1991).



gün federal borçların ya da faiz ödemelerinin GSMH'ye oranını sabitlemek veya azaltmak için bazı faaliyetler gerekli olabilecek.

Kongrenin, açıkları azaltmak için kendini yeni mali kurallarla sınırlamasıyla ilgili bu dönem boyunca iki özel olay vardır, 1985'in sonlarında Gramm-Rudman kuralları ve 1990'ın sonlarında bütçe anlaşması benimsenmiştir. Gramm-Rudman kuralları birkaç yıl kısmen başarılı oldu fakat, bu kurallar, S&L'nin sigorta yükümlülüklerindeki patlamaya kurban gitti ve bunun yanı sıra 1990-1991 resesyonunda yurtiçi harcamalara olan talep arttı. 1990'da bütçe anlaşması ile kabul edilen kurallar 1992'den sonra da varlığını sürdürecektir görünüyor. Kongre kendini sürdürülebilir bir borçlanma kuralıyla sınırlayamaz gibi görünüyor en azından sürdürülebilir bir enflasyon çerçevesinde bunu sağlayamaz gibi.

### **Neden Yeni Bir Mali Anayasaya İhtiyaç Vardır?**

Mali anayasa ihlali endişe kaynağı olmalı mı? Benim cevabım evettir. Çünkü, çoğunluk kuralı, federal harcamaları, vergileri ve borçlanmayı etkileyen kararları sınırlama konusunda yeterli değildir. Net bir mali anayasa yapmak için yeni kurallar koymak kesinlikle akla yatkın bir cevaptır.

Bu en uçtaki anayasa türü, sadece böyle bir özel karardan etkilenen insanların tümünün ortak rızasını gerektirir. Böyle bir anayasanın varlığı durumunda anayasada yetkilerin sayılması gibi başka tedbirlere gerek yok. Bununla birlikte böyle organizasyonların çoğu uygulanamaz. Karar verme ve diğerleriyle ortak bir fikirde anlaşılma maliyeti, genellikle, grup halinde hareket etmenin potansiyel değerinden daha yüksektir. Üstelik, böyle bir organizasyon stratejik davranmaya bağlı. Bir birey anlaşmadan daha fazla kazanç elde etmek için ya da daha sonraki anlaşmalardan elde edeceği kişisel faydayı artırmak için kararını gizleme güdüsüne sahip olabilir.

Hepimiz karşılaştırmalı üstünlüklerden yararlanmak ve karar vermenin maliyetini azaltmak için pek çok kararımızı bir aile, firma

ya da diğer gönüllü organizasyonlara devretmeye hazırız. Pek çok ülkenin çoğunluk kuralıyla seçilmiş bir hükümete sahip olmasının nedeni de aynıdır. Bununla birlikte, bu görevlendirme hemen hemen her zaman karar vermek için görevlendirilen grupla ilgili nicel ya da prosedürel sınırlamalara tabidir. Üstelik, oy verme kuralı ve sınırlamaların çeşitleri arasında önemli bir ilişki var. Oylama kuralı ne kadar düşük olursa, birinin çıkarlarına hizmet edecek özel bir kararın çıkarılma olasılığı da o kadar düşük olur. Önemli olan organizasyona verilen güçlerin sınırlandırılmasıdır.

ABD ve İsviçre’de ulusal hükümetini resmi yapısı birinci alternatifte örnektir. Amerikan eyaletlerinin, İsviçre kantonlarının ve Finlandiya’daki Ulusal hükümetin yapısı ikinci alternatifin örneğidirler. Amerikan eyaletlerinin ve İsviçre kantonlarının çoğu vergilerin ya da kamu borçlarının artırılması konusunda ya referandum ya da yasa-meclisi üyelerinin ezici bir çoğunluğunu şart koşar. Finlandiya’nın anayasası, 1 yıldan daha uzun süreli vergi artışları için parlamento üyelerinin üçte ikisinin, mülkiyet haklarını sınırlayan herhangi bir tedbirin kabul edilebilmesi için ise 5/6’sının kararın lehinde oy vermesi şartını arar. Devletin ekonomideki rolünün hemen hemen her yerde hızlı bir şekilde büyümesine karşın, Federal yapıli devletler ve Finlandiya’da devletin nisbi boyutunun daha düşük olmasına şaşırılmamalı. Bir demokraside mali sorunlara yol açan en önemli faktör, sınırsız güce sahip bir ulusal hükümet ve çoğunluk kuralıdır. Fakat ABD’de dahil pek çok ülkenin mevcut yapısı bu yöne doğru eğilim göstermektedir<sup>4</sup>.

ABD’de mali anayasanın aşınması federal hükümetin daha da güçlenmesine yol açtı. Giderek genişletilen oy hakkı çoğunluğun çıkarına karşı daha fazla duyarlı olmayı sağlamalıydı<sup>5</sup>. Herkese hitap

<sup>4</sup> Hükümete verilen güç ile oylama kuralı arasındaki ilişkinin gelişimi konusunda bkz: Buchanan ve Tullock (1962). Mueller (1991), Anayasal hakların analizine yönelik olarak bu yaklaşımı son dönemde daha da geliştirmiştir.

<sup>5</sup> Bizler genellikle karar almak için gereken sayıdan daha fazlayızdır. Grup halinde karar verilirken grubu oluşturanların bir kısmı grup kararından bazı faydalar sağlar.

eden kapsamlı bir mali program temsilciye verilen oyların artmasına yol açarak onun bağlı olduğu hükümetin görevde kalma süresinin uzamasını sağlar. Böyle bir program oldukça geniş bir kitleye hitap edeceğinden diğerlerinin aksine hizmetin sunulduğu alana göçün olmasını engeller. Çoğunluğun çıkarına hitap etmeyen bir mali programın bunun tersi bir etki yapması beklenir. Oylama ve göçe ilişkin çalışmalardan elde edilen bulgular hükümet bütçelerinin çoğunluğun onayladığından daha büyük olduğunu göstermektedir.

Aşağıda sunulan regresyonlar, göç ve oylama ile ilgili çok sayıda çalışmaların sadece açıklanmasına hizmet eder. Tablo 1’de sunulan sonuçlar, mali kararların sonuçlarının oylama sonuçları üzerindeki etkisini göz önünde bulundurur<sup>6</sup>. Bu regresyonların çok kullanılan bir formunda, halk oylamasının maliyeti bağımlı değişken olarak kullanılacak ( Hesaplama yapılırken iktidardaki partinin adayı lehine verilen oyların logaritmasından ana muhalefet partisinin adayı lehine kullanılan oyların logaritması çıkarıldı). Bağımsız değişkenler, iktidardaki partinin adayının oylama avantajını yansıtan sabit terim, savaş yıllarında yapılan seçimler için 1 diğer yıllar için sıfır olan savaş (1944,1952,1968) gölge değişkeni, kişi başına reel GSMH’nin logaritmasından, seçim yıllarından önceki yıllardaki kişi başına reel GSMH’nin logaritmasının çıkarılmasıyla bulunan ekonomik büyüme, kişi başına reel vergi yükünün logaritmasından seçim yıllarından önceki yıllardaki federal vergi yükünün logaritmasının çıkarılmasıyla ölçülen federal vergi yükündeki değişme ve kişi başına reel federal harcama miktarından, seçim yıllarından önceki yıllardaki kişi başına reel harcama miktarının çıkarılmasıyla hesaplanan federal harcamalardaki büyüme değişkenidir.

Tablo 1 mali değişken olarak harcamaların kullanılması durumunda bulunan regresyon ile vergilerin kullanılması durumunda

<sup>6</sup> 1896-1972 dönemindeki başkanlık seçimine dayanan bu ilişkinin ön tahmini konusunda bkz Niskanen (1979).

bulunan regresyon sonuçlarını birlikte göstermektedir. Örnekte kullanılan veriler 1896'dan 1988'e kadar olan 2 başkanlık seçimine aittir. Her bir değişkenin iktidardaki partinin adayı lehine verilen toplam oy yüzdesi üzerindeki marjinal etkisi yaklaşık olarak tahmin edilen katsayıların dörtte bir kadardır. Her bir katsayıya ilişkin standart hatalar katsayıların altında parantez içerisinde verilmiştir.

Tablo 1: Başkan Lehine Oy Kullanmanın Ekonomik ve Mali Etkileri

Sabit	.100 (.043)	.099 (.041)
Gölge Değişken (Savaş)	-.341 (.130)	-.278 (.129)
Kişi Başına Reel GSMH'deki Değişme	2.171 (.375)	(1.573) (.308)
Federal Vergi Yükündeki Değişme	-.489 (.118)	
Federal Harcamalardaki Değişme		-.250 (.056)
Belirlilik Katsayısı (R kare)	.600	.624
Regresyonun Standart Hatası (S.E.R.)	.185	.179
Durbin Watson İstatistiği	2.255	2.327

Bu testlerin genel sonuçları diğer çalışmalarınkiyle aşağı yukarı uyumlu. İktidarda bulunma ve ekonomik büyüme iktidardaki partinin adayını destekler. Savaş ve daha yüksek vergiler ise, muhalefet parti adayını destekler. İktidardaki partinin adayları genellikle yalnızca vergilerde bir artış yaparak yaşamını sürdürmektedir. Çünkü, seçmenler büyük ölçüde süreklilik isterler ve iktidardaki partinin genel ekonomik büyümeyi sağlayacağına inanırlar. Buradaki varsayım, önceki seçim yıllarından elde edilen sonuçların çoğunun federal hükümetin reel vergi gelirlerinde kişi

başına yüzde 10 artışın iktidardaki partinin başkan adayına verilen oyları yaklaşık olarak 1.2 puan azaltmış gibi görünmesidir. Yüksek vergilerin negatif etkisi yüksek harcamalardan muhtemelen daha etkilidir. Çünkü, gelecek vergiler mevcut vergilerle harcamalara oranla daha yakından ilişkilidir.

İnsanlar aynı zamanda hükümetin vergi ve harcama politikalarına yürüyerek tepki gösterdi. Çoğunluk kuralı dengesinin (Majority-rule equilibrium) net göç üzerinde marjinal etkisinin olmaması gerekir. Eğer bu mali program çok kapsamlıysa ve de net dış göç çoğunluğun çıkarına hizmet etmiyorsa, daha yüksek miktarda kamu harcaması ve vergiler net göçe yol açar. Bu nedenle eyaletler arasında net göçün son seyri eyaletler ve yerel yönetimlerin mali politikalarının çoğunluğun çıkarına hizmet edip etmediğini test etmeye kaynak teşkil eder.

Bu amaçla, 48 eyalet örnek olarak seçildi<sup>7</sup>. Tablo 2’de sunulan regresyon bu analiz için genel bir görünüşdür. Bağımlı değişken 1980’deki nüfusun yüzdesi olarak hesaplanan 1980 ve 1988 arası net göçtür. Bağımsız değişkenler; sabit terim, 1980 yılına ait işsizlik oranı, 1980 yılında metropolitan alanda yaşayan nüfusun yüzdesi, 1980 yılının ait nüfus yoğunluğu, 1980 yılında tarımın kişisel gelir içerisindeki payı (yüzde olarak), 1980 yılında minerallerin kişisel gelir içerisindeki payı (yüzde olarak), 1980 yılında mamül dağıtımının kişisel gelir içerisindeki payı (yüzde olarak), 1981 mali yılında yerel yönetimler ve eyaletlerin sınırlarında oturan kişi başına vergi gelirlerinin logaritması, ve 1970 yılındaki nüfusun yüzdesi olarak 1970’den 1980’e net göç oranıdır. Böylece, 1980’li yıllar boyunca eyaletler arası göçün seyrini açıklamaya yönelik bu tür regresyonlar, tamamen on yılın başlangıcındaki ekonomik, demografik ve mali koşullar açısından şekillenir.

<sup>7</sup> 48 eyaletin örnek olarak seçilmesinin nedeni bu eyaletlerle ilgili verilere ulaşılabilmesidir.

Tablo 2’de de gösterildiği gibi, 1980’li yıllardaki göçün, metropolitan alandaki nüfus yoğunluğunun pozitif bir fonksiyonu olduğu, 1970’li yıllardaki göçün ise, işsizlik oranı ile on yılın başında eyalet ve yerel yönetimlerin kişi başına vergi gelirlerinin negatif bir fonksiyonu olduğu görünmektedir. Nüfus yoğunluğunun artması, bir eyalette mineral üretim ve tarımsal üretimin görece olarak öneminin azaldığını gösterir (Burada gösterilmeyen, ancak bu regresyonun ilginç sonuçlarından birisi de kişi başına gelirin 1980’lerdeki göçün seyri üzerinde önemli bir etkisinin olmamasıdır).

Tablo 2: Eyaletlerarası Arası Göçün Ekonomik ve Mali Etkileri

Sabit	62.960 (22.022)	53.378 (24.274)
İşsizlik oranı (1980)	-1.134 (0.396)	-1.350 (0.385)
Metropolitan alanlardaki nüfus yüzdesi (1980)	0.104 (0.041)	0.068 (0.036)
Nüfus yoğunluğu (1980)	1.392 (0.757)	
Tarımdan elde edilen gelirin yüzdesi (1980)		-0.139 (0.059)
Minerallerden elde edilen gelirin yüzdesi (1980)		-0.141 (0.040)
Mal taşımacılığında elde edilen gelirin yüzdesi (1980)		-0.36 (0.024)
Yerel yönetimler ve Eyaletlerin vergi gelirlerinin logaritması (1981 Mali Yılı)	-8.651 (3.202)	-6.323 (3.438)
1970’den 1980’e Kadar Göç	0.400 (0.056)	0.314 (0.052)
Belirlilik katsayısı (R kare)	0.687	0.753
Regresyonun Standart Sapması (S.E.R.)	3.935	3.496

Burada yapılan tartışmadan çıkan en önemli sonuç, 1981 mali yılında yerel yönetim ve eyalet vergi gelirlerinde kişi başına yüzde 10 artışın, 1980-1988 yılları arasındaki net g yüzde 0.6 ila yüzde 0.9 arasında azalttığıdır. Görünüşe göre mali kuralla ilgili bir Şeyler yanlış, bu sonuca göre, hükümetin harcamalar ve vergiler üzerine koyacağı sınırlamalar çoğunluğun onaylayacağından daha yüksek olacaktır.

### **Federal Borçlanma ve Vergileri Sınırlamak İçin Yeni Mali Kurallar**

Federal hükümetin borçlanma yetkisi üzerine kural koyulması gereği  gözleme dayanıyor. Bunlardan birincisi, federal gelir ve harcamaların mevcut sürdürülemez yapısıdır. İkincisi ise, federal borçların ya da faiz demlerinin GSMH'nin sabit bir oranı olarak dengede tutulması tercih edilir. Oysa, er yada geç bu rasyo mevcut düzeyinden daha yüksek seviyelere ulaşacak nkn mevcut durumda dahi net faiz ödemeleri federal harcamaların en büyük bölümünü ve harcamalar içerisinde en hızlı büyüyen kalemi oluşturuyor. cns, kongrenin kendisini yasal olarak bağlayacak bir sınır getirmemesi ya da kendisinden sonra geleceklere sürdürülebilir borçlanma kuralı bırakmaması.

Ekonomistler 1980'lerde yaşanan gelişmelerden federal borçlanmanın kısa dönem etkisinin bizim daha önceden beklediğimizden daha zayıf gerçekleştiğini tecrübe edindi. Bu durumun niye böyle olduğunu aıklayamamıza rağmen, büyük federal açıkların enflasyon oranları, faiz ödemeleri ya da döviz kuru oranları üzerinde herhangi bir etkisi yok. Açıkların ilk etkisi ABD'nin dış yatırımlarında bir azalma Şeklinde kendisini gösteriyor. Fakat, bu etkilerin çoğu sadece bir dönem sonra meydana geliyor<sup>8</sup>. Ve açıkların düzeyi, istihdam, i yatırımlar ya da toplam üretim düzeyinde bir

<sup>8</sup> ABD'de konsolide kamu kesimi açığının dış yatırım dengesi üzerinde etkilerinin tahmini ile ilgili olarak bkz Niskanen (1991).

etkiye yol açmaktan ziyade bu değişikliklerin bir nedeni olacak. Federal açıkların kötü sonuçlarıyla ilgili David Stockman'ın görüşlerinden hiçbiri doğru değildi. Bazı istenmeyen durumlarla karşılaşılabilir. Belli bir borçlanma miktarı aşılsa, şiddetli ekonomik sorunlar ortaya çıkabilir. Fakat, İtalyan hükümetinin göreceli olarak büyük bütçe açıklarıyla böyle bir sorun yaşamaması, ABD'nin yakın bir gelecekte bu olumsuzluklarla karşı karşıya kalacağı yönündeki düşüncelerin ileriye atılmasını sağladı.

Yakın zamanda, federal açıkların kötü etkilerine dair açık bir gözlem bulunmaması, sürdürülebilir bir maliye politikasını uygulamak için gerekli olan siyasi disiplinin aşınmasına katkıda bulundu. Eğer açıkların bazı kötü etkileri daha fazla görülseydi, normal siyasi güdüler federal borçlardaki büyümeyi azaltmak için yeterli olacaktı. Federal borçlanmadaki başlıca problem, ahlaki bir problemdir. Bizler şu anki kamu hizmetlerinin maliyetinin bir bölümünü onların rızaları olmaksızın çocuklarımıza yüklüyoruz. Her bir vergi mükellefine düşen federal net faiz ödemeleri şu anda 2200\$. Her yeni vergi mükellefi ve seçmen jenerasyonunun önceki yıllarda verilenden borçlanma yetkisinde daha az yetki vermeyi tercih edeceği açıktır. Federal borçları artırma yetkisi üzerine anayasal sınırlama getirme gereğimizin nedeni, çocuklarımızı bizim mali disiplinsizliğimizden korumaktır.

ABD anayasasının yeniden dizaynı federal harcamaların anayasanın 8. maddesinin birinci fıkrasında belirtilenlerle sınırlandırılmasını ve bazı harcamaların miktarının önceden uygun bulunan oylama kurallarına göre belirlenmesini sağlayacak. Bütçenin toplamı üzerinde daha büyük bir çoğunluğun onayının aranması tercih edilmesi böyle önemli bir sınırlamada makuldür. Bu önemli sınırlamalar federal politikacıların seçmenlerinin isteklerine cevap olarak, size yardım etmek isterdim, fakat anayasa kongreye bu hizmetleri gerçekleştirme yetkisi vermiyor diyebilme olanağı verir. Fakat, anayasa imkan vermese de böyle bir imkan vardır. Federal



hükümetin mevcut faaliyetlerinin çoğu anayasaya da federal hükümetin görev ve yetkileri olarak belirtilen maddeler arasında yer dayanmıyor. Ve önemli sınırlamalar getirilmesi ya da yeni sınırlamalar konusunda anayasal bir konsensüs sağlama ihtimali yok.

Bu nedenle, federal yönetimin mali gücü üzerindeki önemli sınırlamaların aşınmasına karşılık olarak, bütçe toplamını etkileyen kararlar üzerinde daha büyük oylama kurallarının benimsenmesi gibi bir sınırlama getirilecek. Bir kişi bu kuralların demokratik hükümetle uyumlu olmadığını ileriye sürerek doğal olarak bunlara karşı çıkabilir. ABD anayasası pek çok değişikliğin gerçekleştirilmesinde ezici bir çoğunluk arar. Ayrıca, kongre çeşitli önlemlerin alınmasında ezici çoğunluğu kural olarak aramaktadır. Fakat vergilerin azaltılması konusunda böyle bir çoğunluk aranmamaktadır. Hemen hemen bütün eyaletler yeni borçlanma konusunda benzer kurallara sahiptir. Eyaletlerin çoğunda vergileri artırmak için referandum ya da temsilcilerin ezici çoğunluğunun olumlu yönde oy kullanması şartı aranır. Ve diğer Finlandiya gibi diğer ülkelerdeki anayasalar vergilerin artırılması ya da mülkiyet haklarının sınırlandırılması konusunda ezici çoğunluk arar. Çoğunluk kuralı etkili bir önlemdir. Fakat, normatif bir değeri yoktur<sup>9</sup>. Bununla birlikte, Federal vergilerin düzeyinde kapsamlı değişiklikler yapılması ve borçlanma gibi önemli kararların daha yüksek bir oylama kuralına tabi olması desteklenen bir durumdur.

Analize bu noktadan bakanlar için hala cevaplanması gereken iki önemli soru var. Ne tür yeni mali kurallar düşünülebilir? Bu kurallarla ilgili potansiyel anayasal konsensüs var mı?

Federal bütçenin aritmetiği iki yeni mali kuralın yeterli olabileceğine işaret etmektedir. Toplam harcamalar- toplam gelirler açığa eşittir bu da borçlarda bir artışa yol açar. Bu değişkenlerden herhangi

<sup>9</sup> Elbette çoğunluk kuralı aynı konu üzerinde istikrarlı karar almak için yeterli değil.

birini sınırlayan kurallar diğerlerini de sınırlar. Önerilen bir düzenlemenin dizaynına yönelik görüşler, iki değişkenin seçimini gerektirir, birincisi sınırlamaların direk mi yoksa dolaylı mı olacağı, ikincisi ise, sınırlanan bu değişkenlerin mevcut ya da tahmini seviyelerini kabul için gerekli oy oranının ne olacağıdır.

Bu konuda görüşlerimi özet olarak sunmada bana göre en etkili yol, benimde tercih ettiğim mali değişiklik önerilerinin bir versiyonu ile başlamak ve bu özel formu neden seçtiğimi açıklamak. Yıllardır hem federal hem de eyalet düzeyinde mali değişikliklerle ilgili önerilerin dizaynında yer aldım (bunlardan çok azını benimsedim) ve şu anda tercih ettiğim değişiklik önerisi benim bakış açımın değerlendirmelerini yansıtır. Burada benim önerdiğim değişiklik şu şekildedir:

*Birinci paragraf. Kongre ABD'nin borçlanma limitini sadece senato ve temsilciler meclisinin 3'te 2 sinin olumlu yönde oy kullanmasıyla artırabilir.*

*İkinci paragraf. Yeni vergi kayan ya da mevcut bir verginin matrahını veya oranını artıran herhangi bir yasa tasarısı, sadece senato ve temsilciler meclisinin 3'te 2 sinin olumlu yönde oy kullanmasıyla kanunlaşabilir.*

*Üçüncü paragraf. Bu düzenlemenin yukarıdaki iki paragrafı savaş ilan edildiği herhangi bir mali yıl boyunca askıya alınabilecek.*

*Dördüncü paragraf. Bu düzenleme onaylandığı yıldan sonra ikinci mali yılda yürürlüğe girecek.*

Benim toplam borçlar ve vergi oranları üzerine odaklanmamın en önemli nedeni, bütçe toplamı üzerine oylama yapmanın ortaya çıkardığı problemlerden kaçınmaktır. Kongre, toplam gelirler, giderler ve açığın düzeyinin onaylamamalı, çünkü bu değişkenlerin her biri, hem tahmin hatalarına hem de öngörü hatalarına yol açar. 1976'dan beri, kongre 1974 bütçe kanununu temel almakta ve

kaynakların önemli programlar arasında dağılımı ile, gelirler, giderler ve açıkların toplamının hedeflenen seviyelerine ulaşmaya yönelik bir bütçe teklifinin kabulünü oylamaya sunmaktadır. Bu çözüm herhangi bir yasal zorlamaya dayanmadığından, bütçe toplamının büyümesini sınırlamaya yeterli olmamaktadır. Bütçe teklifini onaylamada, aşırı çoğunluk kuralının aranması, gelir ve giderlerin tahmini konusundaki muhtelif eğilimlere yönelik tartışmaları artırmaktan başka bir sonuca yol açmaz.

Ben çoğunluk kuralının, Kongrenin ABD'nin kuruluşundan bu yana dile getirdiği iki çeşit kanun üzerinde aranmasını tercih ediyorum: bunlardan ilki, bunlardan ilki kamu borçları konusunda, diğeri ise herhangi bir vergi oranını artırma konusunda sınırlama getirmektir.

Kamu borçları üzerine daha katı bir sınırlama getirmek, herhangi bir mali yılda gelir ve giderlerin gerçek ya da tahmini dengesini şart koşmaksızın kamu borçlarındaki artışı sınırlayacaktır. Üstelik, bu yaklaşım, büyük bütçe açıklarından gerçekleşmesi istenen dengeye geçişteki problemleri azaltacaktır. Böyle bir düzenleme etkin bir şekilde yürürlüğe girmeden önce, kongre yıllardan beri gerçekleşmesi istenen bütçe dengesine geçişi mümkün kılmak üzere kamu borçları üzerine bir limit getirebilir. Kamu borçları üzerine sınırlama getirilerek böyle bir dengenin sağlanması durumunda, ABD'deki durgunlukları karakterize eden beklenmedik harcama artışları ve gelirlerdeki azalışları karşılamak için borçlanmaya izin verilmesinin önüne geçilecektir. Beklenen açıklar konusunda herhangi bir sınırlama olmaması durumunda, resesyon dönemlerinde harcamalarda bir azalma ya da vergilerdeki bir artıştan kaçınmak için borçlanmaya ilişkin sınırlamanın artırılması ya da bazı borçların bu sınırlamanın dışarısına çıkarılmasına yönelik isteklerin önüne geçilmiş olacaktır.

Vergilerin sınırlanması konusunda herhangi bir vergi artışında kaliteli çoğunluğun aranmasını önermekteyim. Böylece, hangi

verginin artırılacağı ya da vergilerde ne gibi değişiklikler yapılabileceği gibi tartışmaların da önüne geçilmiş olur. Federal vergi yasası tabii ki mükemmelden oldukça uzaktır. Bu önerilen kural aynı zamanda gelir amaçlı tarafsız bir vergi reformu için gerekli oyu da artıracaktır. Bununla beraber bu öneri, sürekli rant kollamayı ve rant kollama maliyetlerini azaltmak için ödenmesi gereken küçük bir bedel gibi görünmektedir. Bu önerilen sınırlama, vergi kanunun bünyesinde gerekli olan istikrarı sağlamak için gerekenden daha fazlasını sağlayacaktır. Ben bu sınırlamanın tarifeleri de içermesini tercih etmekteyim. Fakat, kullanıcı ücretleri bu sınırlamaya dahil edilmemeli. Bu sınırlama aynı zamanda kullanıcı ücretlerinin tanımını değiştirmeye yönelik oyunlara yol açacaktır. Fakat bu sorun sonradan azaltılmalıdır.

Kaliteli çoğunluk kuralının hükümeti artan bir şekilde zorunlu fayda kullananına doğru yönelteceği, dolayısıyla hükümet kararlarının maliyetini genel vergi tabanından düzenleyici partilere doğru yönlendireceği konusunda haklı bir endişe var. Benim bu konuyla ilgili endişem, regülasyon uygulamalarının yapılmasına kaynak teşkil eden koşulları sınırlamaya yönelik ek anayasal kuralların da göz önünde bulundurulması gerektiği yönünde bir sonuca götürdü. Bununla birlikte bu problem beklenildiği kadar ciddi olmayabilir. Düzenlemeler, vergiler ve harcamaların yerine ikamet etmek için mükemmelden oldukça uzaktır. Çünkü, bu iki yaklaşımın fayda ve maliyetleri farklı grupların çıkarlarının toplamına hizmet eder<sup>10</sup>.

Önerilen düzenlemenin son iki bölümündeki sorun daha basittir. Herhangi bir ülke bu sınırlamaların savaş ilanı durumunda ertelenebileceği konusunda uyarılmalıdır. Bu durum aynı zamanda büyük bir askeri hareketi gerçekleştirmenin koşulu olarak, bir savaş ilanının zorunlu olduğu yönündeki dürtüyü artırır. Kongre ve yönetimin yeni mali kuralları düzenlemesine müsaade etmek için düzenlemenin im-

<sup>10</sup> Bu konudaki iki farklı görüş için bkz Wildavsky (1980) ve Flowers (1992)

zalama tarihi ile etkin bir şekilde yürürlüğe girme tarihi arasında bazı gecikmeler olması gereklidir.

Mali anayasamızda bir değişiklik yapmak için potansiyel bir anayasal konsensüs var mı? Aşağıdaki ifade böyle potansiyel bir konsensüs önermek için aşağıdaki delil sunuldu. Uzun zamandan beri halk oylamaları, denk bütçeye yönelik bir düzenlemeyi halkın desteklediğini göstermektedir. Eyaletlerdeki temsilcilerin yüzde otuzundan fazlası kongrenin denk bütçeyi ve vergilerin sınırlandırılmasını yönünde bir düzenlemeyi onaylamasını destekledi. 30'dan fazla eyaletin yasama meclisi kongrenin denk bütçe veya vergilerin sınırlandırılması konusundaki bir düzenlemeyi kabul etmesi ve eğer kongre uygulamada başarısız olursa bu tip bir yasa düzenlemesi oluşturmaya imkan veren bir anayasal yetki vermesi yönündeki bir yasa düzenlemesini onayladı. Senatonun üçte ikisinden fazlası 1982 yılında, denk bütçe ve vergileri sınırlamaya ilişkin bir düzenlemeyi onayladı (Eğer bu değişiklik onaylansaydı ve 1980'lerin ortalarında etkili bir şekilde yürürlüğe konulabilseydi mevcut mali sorunlarımız oldukça azalacaktı). Ve daha güçlü denk bütçe koşulu ile daha zayıf bir vergi sınırlamasını içeren benzer bir düzenleme 1990 yılında temsilciler meclisinden sadece 7 oyla geçirilemedi. Kongre, önerilen düzenlemelerin her ikisinin de kaba bir taslak olduğunu, aşırı karmaşık olduğunu ve sözü gereğinden fazla uzattığını düşündü. Bu tarih, yeni anayasal kurallar koyarak kendini bağlayıcı kurallar alması için makul bir gerekçe sağlar. Ve önerilen bu düzenlemeler daha iyi tasarlanılarak, daha fazla eyalet tarafından desteklenirse daha iyi sonuçlar alınır.

### **Alternatifler Nelerdir?**

Elbette, federal hükümetin mali durumu hakkındaki endişe, yeni mali kuralların arzu edilip edilmeyeceği konusundaki konsensüstan daha önemlidir. ve mali kurallarda hiçbir değişiklik olmaksızın ABD'nin mali sorunlarının tümü çözülebilir. Aynı zamanda yukarıda

önerilen mali kurallarda bazı değişiklikler yapılmasının daha iyi olabileceği doğru olabilir. Tavsiyeler devam etmektedir.

Amerikan ekonomi topluluğu uzun zamandır federal hükümetin mali politikalarını eleştirmektedir. Eleştiri yararlıdır. Fakat yeterli değildir. Eğer ekonomistler mevcut mali problemlerin gelecekteki yaşam standardımızı tehdit edecek kadar büyük olduğuna inanıyorlarsa, ya mevcut siyasi yapının bu problemleri azaltabileceğini savunacak ya da yeni mali anayasa konusundaki görüşlerini daha açık belirtecekler.

### **Kaynaklar**

Buchanan, James M. And G. Tullock, *The Calculus of Consent*. Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1962.

Flowers, Marilyn R., “ The Political Economy of Mandated Spending,” *Cato Journal*, spring-Summer 1992, 12:1.

Hakkio, Craig S. And Mark Rush, “Is the Budget Deficit Too Large?” *Economic Inquiry*, July 29, 1991, 429-45

Mueller, Dennis, “Constitutional Rights”, *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 1991, 7:2, 313-333.

Niskanen, William A., “Economic and Fiscal Effects on the Popular Vote for the President” In Rae, Douglas W. And Theodore J. Eismeier, eds., *Public Policy and Public Choice*. Beverly Hills: Sage Publications, 1979, 93-117.

Niskanen, William A., “ The Determinants of U.S. Capital Imports”, *annuals of the American Academy of Political and Social Science*, July 1991, 516, 36-49.

Wildavsky, Aaron, *How to Limit Government Spending*. Berkeley: University of California Press, 1980.

## ANAYASAL DENK BÜTÇE REFORMU<sup>11</sup>

**James M. Buchanan**

Çeviren: Ayşe Günay

### Özet

Bu makale, bir taraftarın bakış açısından, bütçe denkliğini sağlamak için önerilen anayasal değişikliğe karşı yükselen birkaç eleştiriye yanıtlanmaktadır. İktisatçılar, mali fleksibilite kaybı konusunda bir araya geldiler. Bu itiraz, girişilen bütçe yönetiminin siyasi yetersizliği sebebiyle yapılmaktadır. Avukatlar, uygulama sorunları konusunda bir araya gelmişlerdir. Bu itiraz, diğer anayasal kurallara karşı gözlem yapmak vasıtasıyla yapılmıştır.

### BİRİNCİ KISIM

#### 1.Giriş

26 Ocak 1995'de, ABD Temsilciler Meclisi, 2002 yılına kadar Federal Devlet bütçesinde denkliliği sağlamak için önerilen anayasal değişikliği onayladı. 2 Mart 1995'de, ABD Senatosu, basit oylamayla, bu tür bir değişikliği onaylamayı başaramadı. Bu monograf yazılırken (Mart-1995), açık finansman konusundaki anayasal sınırlamalar önerisinin, birkaç yıldan fazla bir süre halkın ve politikacıların dikkatini çekmesi kesin gözükmemektedir.

---

<sup>11</sup> Makalenin orijinal başlığı şu şekildedir: "The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments", Public Choice 90: 117-138, 1997. (Daha önce şu dergi içerisinde yayınlanmıştır: Kamu Tercih Araştırma Merkezi, George Mason Üniversitesi, Fairfax, VA2230, ABD.Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi Sayı:3 Yıl:1 Temmuz-Ağustos-Eylül 2001

Bu monograf, 1995 yılı boyunca, 1996 ve sonrasında, çeşitli düzeylerdeki diyaloglarda yapılan tartışmalara olumlu bir katkıda bulunmak niyetindedir. Bu monograf, bütçe denklığı için değişikliğe karşı itirazlarını ifade edenlerin çoğunun, kamu harcamalarını yüksek düzeyde borçla finanse etmeyi sürdürmeyi çok isteyen, motive edilmiş çıkarlardan ziyade ciddi yanlış anlaşılmalara temeline dayanan düşünceyi spesifik olarak teşvik etmiştir.

1954'ün ilk başlarında, yayınlanmamış bir çalışmamda, Keynesyen makro ekonomi politikasında siyasi bir hatayı saptadım ve çeyrek yüzyıl boyunca tanık olduğumuz devam eden mali açık rejimini önceden bildirmiştim. İçinde anayasal imaların yer aldığı, kamu borcu üzerine 1958'de yayınladığım kitaptan önce bir anayasal değişikliği açıkça ifade etmedim. 1960'lı yılların başlarında, Gordon Tullock ile birlikte genel şartlar açısından demokrasinin anayasal temellerini inceledik ve aynı zamanda 1960'lı yılların başlarında ben, "açık bütçeler ve sıkı para politikası" nı anlatan rejimleri üretmek için demokratik sürecin eğilimini daha açık bir biçimde ele aldım. Devam eden açıkları gözlemlerken, Richard Wagner ile birlikte hem tarihini hem de analizleri 1978'de yayınladığımız "Bütçe Açıklarındaki Demokrasi" adlı kitabımızda tek tek ortaya koyduk. 1970, 1980 ve 1990'larda tümü anayasal düzenlemeleri amaçlayan çeşitli öneriler ortaya çıktı. Yasamaya ilişkin oturumlarda, belgelerde, çalışmalarda ve kitaplarda kişisel desteğimi dile getirdim.

Bu uzun kişisel çalışmalarımın listesini, iyi niyetli olduğum görüşünü oluşturmak ya da kitaplarımın reklamını yapmak için sıralamıyorum. Ben bunu, 1980'li yılların mali savurganlığı konusundaki endişeden kaynaklanan bir sorun olarak mali açığın biraz geç kalınmış tanımını dile getirmeyen öğrenciler, meslektaşlar ve oldukça az sayıda yazarlar ile birlikte mevcut düşüncemi dile getirmek için yapıyorum. Mali politikamızdaki bu yapısal sorun 1980'lerde baş göstermedi ve bu sorun 1990'ların ve sonrasında alışılmış politikasında devam etmeyecek. Bu yapısal sorun, mali oyunun temel kurallarını



etkili bir biçimde de-ğiştirecek anayasal sınırlamaları içeren yapısal düzenlemeyi gerektirir.

Aşağıya doğru ilerleyelim. İkinci bölümde, şu anda nerede olduğumuzu ve bu noktaya nasıl geldiğimizi açıklamak için, bütçe dengesine yönelik davranışların tarihçesini özet-liyorum. Üçüncü bölümde, çoğunlukçu demokrasinin olağan politikasının, en asil çabalara rağmen açığı kontrol altına alamayacağını açıklıyorum. Bu politikanın teşvikçi yapısı, sanki geçici olarak başarılıbilecek birtakım kazançları ve dağıtımını garantilemek içindir. Dördüncü bölüm, bütçe denkliği için anayasal kuralın temel analizini, kurallar arasındaki seçimler ile kurallar içindeki seçimler arasındaki zorunlu farkı (bu fark, mevcut siyasi diyalogdaki çoğunluk tarafından göz ardı edilen bir farktır) vurgulayarak açıklamaktadır. Daha da belirgin biçimde, önem, yerleştirilmesi özellikle zor olan herhangi bir bütçe denkliği kuralını sağlayan dönemsel özellikte toplanmaktadır. Beşinci bölümde, bir geçiş (intikal) devresi boyunca gerekli olan bu tür bir kuralın benimsendiği mali ayarlamalar arasındaki çok önemli fark ile sürekli ve devam eden bir temel üzerinde gerekli olan ayarlamalar incelenmektedir. Ve, bütçe denkliği için gerekli herhangi bir anayasal kuralın dünyevi olarak geciken uygulaması konusunda tartışmayı ileri götürüyorum.

İkinci Kısım, anayasal değişikliğin kabullenilmesiyle ilgili olarak ortaya atılmış olası eleştirilere karşı dikkat çeker. Altıncı bölümde ele alınan ilk tartışma, genel anayasal yapı içersine dahil etmenin uygunsuz olduğu fikrine dayanan değişiklik önerisinin kabul edilmemesini akla getiren tartışmadır. Bu bölümde, bütçe denkliği için “mükemmel/açık” değişiklik ile vergi kanunlarındaki kaliteli çoğunluk için anayasal ihtiyaçları kapsayan eski öneriler arasında bir ayırım yapıyorum. Bu tür vergi ve/veya harcama sınırlarının tamamlayıcı taraftarlığının, temel değişikliğin en güçlü taraftarları arasında olanların içlerine bile kargaşa tohumları ekmeye hizmet ettiğini öne sürüyorum.

Yedinci bölümde, iktisatçılar tarafından oldukça sık öne sürülen tartışmayı (mali para cezası uygulaması için Keynesyen mantığın pratiğe dayanmayan kalanını öneren bir tartışma) dikkate alma konusunda ileri gidiyorum. Sekizinci bölüm, herhangi bir mali kuralın uygulanmasında karşılaşılan sorunlara ilişkin statükoyu savunan yasal-politik kaynaklardan ortaya çıkan tartışmaları incelemektedir. Dokuzuncu bölümde, kısaca, 1980'lerde öne sürülen ve temel kuralda tamamlayıcı vergi ve harcama limiti ilavelerinin desteklendiği 1990'larda yeniden ortaya çıkan karmaşık bir "arz-yanlı" tartışmayı inceliyorum. Onuncu bölüm, kısaca, önerilen kurala karşı uygulanabilecek ana/kusursuz bütçelemeyi tartışmak-tadır. Onbirinci bölüm, 1995 yılı başlarında ABD Senatosu'ndaki değişikliği yenilgiye uğratmak için aleyhtarlar tarafından kullanılmış olan aldatıcı sosyal güvenlik tartışmasını incelemektedir.

Üçüncü kısımda, onikinci bölümde, etkili bir bütçe denkliliği rejiminin bir takım makro ekonomik belirtilerinin incelenmesiyle olumlu tartışmaya doğru dönüş yapılır. Onüçüncü bölümde, monograf, bütçe denkliliği için anayasal bir kuralın kabulünün sembolik öneminin genel bir tartışmasıyla bitirilmektedir.

### **1.Nasıl ve Niçin Bu Noktaya Ulaştık?**

ABD Federal Devlet bütçesi 1969 yılından beri denk olmamıştır. Ve mali sorumluluk ile ilgili belagata ve bütçe açığının aşağıya çekildiği sıralardaki kısa dönemlere (İkinci Reagan döneminin Gramm-Rudman yılları ve 1993 yılı bütçe yasasından sonra Clinton yılları) rağmen, bir bütçe denkliliği rejiminin, daimi benzeri mali açıklar rejiminin yerini almak için ortaya çıkarılacağı beklentisi ya çok azdır ya da hiç yoktur.

ABD siyasi yapısı, bu kabul edilen mali sorumsuzluk örneğine nasıl ve niçin bulaştı? Eğer biz, nasıl ve niçin bu noktaya geldiğimizi anlıyorsak, nasıl bu durumdan kurtulacağımızı anlamaya başlayabiliriz.

Ulusal siyasal tarihimizin ilk yüzyılı ve ilk yarısı gerçekten bir bütçe dengesi ilkesini şekillendirdi. Bu kural, önerildiği gibi anayasal bir belgede yer almamıştı, fakat bu daha zi-yade, hükümetin mali işlemlerini nasıl gerçekleştirmesi gerektiği ve zorunluluğu hakkında kabul edilen davranışlar bütününün bir parçasıydı. İkinci Dünya Savaşı öncesinde politikacılar, son derece önemli ve geçici olağanüstü durum dönemleri dışında, vergi gelirlerinin gönüllü olarak artırımlarından daha fazla para harcamayı ahlaksızlık olarak (bir günah/suç olarak) dikkate almışlardır. Kamusal tüketim için olağan harcamalar sebebiyle borç alınan fonları harcamak önemsiz kabul edilebilir politik davranışın ötesinde oldukça basittir. Burada, temel ahlaki kısıtlamalar mevcuttu, anayasada yazılmış, belirgin bir mali kurala ihtiyaç yoktu.

Denk bütçe kuralı en sonunda klasik kamu maliyesi ilkelerinin kabulüne dayandı. Devlet borçlanması, mevcut kamu harcamalarının karşılanması yükünün, zaman içerisinde ileriye transfer edileceği ve kamu borcunu ödemek için ihtiyaç duyulan vergileri ödemeye tabi tutulacak gelecek nesillerin omuzları üzerinde yerleşebileceği anlamına gelir.

Bu temel ilkeler 1930 ve 1940'lı yıllarda gelişen Keynesyen makro ekonomi teorisinde gözden kaçırılmıştı. Devlet bütçesinin, çoğunluk tarafından arzu edilen tam istihdam ve ekonomik büyümeyi sağlama amaçlarını gerçekleştirmek için, mantıklı ve yardımsever bir hükümetin ekonomiyi ayarlayacağı bir araç olarak önerildiği anlaşıldı. Bu görüş içinde, sınırları belirlenmiş vergi oranları ve harcamalarında devlete ait takdir hakkının kullanılmasında herhangi bir kısıtlama sadece etkin makro ekonomik girişimi azaltabilecekti.

Keynesyen politika reçetelerini benimsetmek için, devlet borcu ve bütçe açıkları konusundaki ahlaki sorumluluğu, kamu bilincinden uzak tutmak gerekiyordu. Bu amaçla, kamu borç finansmanının nesillerarası etkileri yalanlanmıştı. Bu tür bir yalanlama (inkar), kazanan ve kaybeden bireylere karşı gerekli fayda ve maliyet indirimi

ihmalinin makro bütün üzerinde toplanması suretiyle başarıldı. Borçla finansmanın gelecek dönem mükellefleri üzerinde olumsuz etkide olacağı iddiasıyla, mali sorumluluğu garantilemek için hareket edilen ahlaki kısıtlama aşınmıştı ve hiçbir şey onun meydana gelmesi için ortaya çıkmamıştı. Demokratik olarak seçilmiş ve seçim bölgelerinden sorumlu politikacıların eğilimleri vergilemek için değil harcamak için serbest harekete izin vermiştir.

1940'lı yıllarla birlikte İktisatçılar, oluşan Keynesyen düşünceye yönelmişler ve mali tercihleri gerçekleştirmekle sorumlu olanların motivasyonları ile ilgili hayali körlük takı-narak, yaygın olarak açıklanan hedeflerin potansiyel başarısı adı altında mali savurganlık savunmalarını başlatmışlardır. Politikacılar, öncelikle kendileri, eski zaman mali inancının engellerini ortaya çıkarmada isteksizdirler, fakat, 1960'lı yıllarla birlikte, onlar hiçbir dramatik olumsuz geçmişin açıklaması olmadığını kavramaya başlamışlardır. Sürekli ve hızlanan açıklar rejimi siyasi gerçeğimizin bir bölümü haline gelir.

Niçin ve nasıl bu noktaya geldiğimizi anlamak kolaydır. Gelecek dönem vergi mükellefleri üzerindeki ağır yüklere yaklaşan ahlaki davranışlarımızla tanımlanan, önerilen anayasal değişiklik hakkında tümüyle tartışılan merkez haline geldiğimiz noktadan nasıl geriye döneriz.

### **1.Sıradan Politikalar Niçin Bütçeyi Denkleştiremiyor?**

Eğer mali sorumsuzluk, gerçekten, belirli politikacılar veya partilerin etkisi altında ortaya çıkabiliyorsa, seçim rotasyonu ile birlikte mali açıdan savurgan olanların yerini sonunda mali dürüstlük için direnenlerin alabileceği bir takım umutlar olabilirdi. Fakat, bu tür bir umut sadece ütopya olurdu. Bu yanılgı, sıradan modern çoğunluk demokrasisindeki katılımcılar olarak bizde yer almaz, fakat bu politikanın içindeki yapısal kurallarda yer alır.

Şimdi ise onlar mevcutlar, bu kurallar, fırsat maliyeti disiplinin-den kurtulmak için siyasi temsilcilerimize olanak sağlarlar. Geniş

çaplı “mallar” dizisi için devlet harcamasına izin verilebilir ve bu malların her biri seçmenlerin tümü ya da bir kısmı tarafından olumlu biçimde değerlendirilebilir. Bu harcama türlerinin kabulü, yine de, bazen üretilmiş diğer değerlerin bir kimsenin sonunda fedakarlığıyla ölçülmesi gereken gerçek fırsat maliyetine ilişkin açıklık olmadan devam edebilir. Bu, burada sadece dikkatlerin üzerine çekildiği bir kamu harcaması değildir. (Siyasi ve özel kaynak kullanımı arasındaki ayırma çizgisinin normatif sorusu, kendi hakkı çerçevesinde önemli olabilir, fakat karar mekanizması konusundaki tartışmaya giriş sadece yanıltıcı olabilir.) Örnek sonuçları ortaya çıkaran mevcut kuralları hazırlayan, sorumsuz olduğunu düşündüğümüz vergilemeden harcama yapan siyasi temsilciler otoritesidir. Önemsiz veya karmaşık olmayan farklı mali seçim dinamikleri, harcamaları karşılamak için zorla vergi toplayan güçlü politikacıların anayasal bir çerçeve içinde nasıl zapt edileceğini bilmek için gereklidir.

Makro ekonomik hataya/hayale kapılan, aramızdaki Keynesyenler, kamu harcamalarının fırsat maliyetlerinin daima harcamanın kendisiyle birlikte aynı zamanda doğması gerektiğini önermeye devam edebilirler. Onlar, değerli kaynakların yapılan harcamalar için tüketildiğini savunurlar. Fakat, onlar aslında gelecekteki vergi mükelleflerine karşı önemli taleplerle (çıkar ilişkisine dayalı devlet teminatları) değişimde bulunarak kaynaklardan vazgeçenleri unuttular.

Bu basit borçla finansman mantığının daha karmaşık bir inkarı vatandaşların tartışmalarında yerleşmiştir ve onların siyasi temsilcileri aslında, herhangi bir kamu borç akımını içeren gelecekteki vergi düzenlemelerini oldukça rasyonel bir biçimde göz önüne aldıklarından, borçla finanse edilen harcamaların maksimum fırsat maliyetini cesaretle karşılarlar. Bu tartışmada, kamusal harcama maliyetlerinin gözden çıkarılması mali tercihleri etkilemez. Bu “Ricardian Mantık” içerisinde, temel mali politik kurallar kapsamındaki başarısızlıklar hakkında endişe duymaya gerek yoktur.

Politikacılar, açıkları kamu borçlanması yoluyla kapatırken, vergilemeden harcamaya uyabilirler. Fakat, hükümete harcama gereksinmelerini karşılamak için arada sırada borç almayı göze alan özel bir firma veya kişiden bu noktada niçin farklı davrandığı sorulabilir. Kamu borç servisi ve amortismanı için, herhangi bir gelecekteki ödeme için devredilen borcun olmayışında önemli bir fark yer alır. Bir devlet borç senedi sahibi, gelir veya servet farkı gözetmeyen bir takım kişi veya gruba karşı değil, siyasi topluluğun genel vergileme he-define karşı bir iddiaya sahiptirler. Mevcut dönem siyasi tercihlerinin oluşumunda gelecek dönem vergi mükelleflerinin mali açıdan fayda-maliyet analizi hesabı içine biraz yaklaşılarak denge sağlamaya çalışabilme davranışı etkili değildir.

Bu güdüler, siyasi temsilcilerin kendi seçmenlerinin taleplerine karşı tamamıyla rasyonel karşılıklarının gereği ve sonucu olarak bir mali açık rejimini oluşturmak gibidir. Bu sonuç, siyasi uygunluk tanımlarındaki ve siyasi koalisyon oluşumundaki pek çok olası değişimler altında oldukça güçlü kalır. Elbette, mali açık oluşturmak için, seçim bölgesi sorumlusu olan siyasi temsilcinin eğilimi kapsamında üst sınırlar mevcuttur. Fakat, siyasi denge kurmak için, borçla finansman ile vergi arasındaki sınır, gelecek dönem vergi mükelleflerinin cari dönem çıkarlarıyla tamamen birleşen tercihlerle zorla kabul ettirilebilen herhangi bir sınır ötesinde uygun olur.

Bu noktada, sadece, kamu harcamalarının borçla finansmanına doğru mali tercihleri ön yargılı kılmak için var olan dolaysız güdülerini inceledim. Bu güdüler, bir takım oldukça saçma görünen uzun dönemli mali duyumlarda sorumlu olarak davranmak için çaba sarf etmeye hizmet eden ikincil bir grup tarafından tamamlanmaktadır. Kendi seçmenleri yararına faaliyet gösteren seçilmiş bir temsilci topluluğunun, kahramanca bir biçimde, sürekli borçla finansmanın uzun dönemdeki zararlarını kabul ettiklerini ve bu topluluğun bütçeyi dengesizlikten kurtarmak veya açıkları azaltmak yönünde etkin çaba gösterdiklerini varsayalım. Böylesi övülmeye değer bir girişim, seçim

döneminde mutlaka zayıf kalacaktır. Eğer, sorumlu olarak faaliyet gösteren çoğunluk koalisyonu, mali otoritenin görevlerinde sürekliliği garanti edebiliyorsa, açıkları azaltma çabası iyi başarılabilir. Fakat, anayasal olarak garanti edilen seçim dönemiyle birlikte, genel olarak gerçekleştirilen bütçe açığını azaltma çalışmaları (vergileri artırarak veya harcamaları kısarak) tamamıyla veya kısmen, gelecek dönemlerdeki diğer çoğunluk koalisyonlarının faaliyetleriyle boşa harcanmayacağına garanti yoktur.

Bütçe açığını azaltmak için, maliyetler cari dönem vergi mükellefleri üzerine ve/veya devlet programlarından cari dönemde yarar sağlayanların üzerine yerleştirilmelidir. Vergiler arttırılmalıdır ve/veya harcama miktarları kısılmalıdır. Bu tür yükleri getiren siyasi temsilciler konusunda tahmin edilebilir seçim açıklamaları olacaktır. Sürekli borçla finansmanın oluşturduğu uzun dönem zararını tamamıyla kabul eden cari dönem siyasileri, eğer onlar aynı zamanda tüm cari dönem gayretlerinin aynı fikirde olmayan gelecek dönemlerdeki siyasi koalisyonlar tarafından boşa harcanarak zayıf kalacağı korkusuyla, siyasi açığı azaltma maliyetlerinin niçin üstlerine alsınlar ki? Olağan çoğunluk politikasında, şu anda hizmet eden siyasi temsilcilerin “hapsedebileceği” veya güvenli kılabileceği herhangi bir eylemi geçirebilecek bir neden olarak geliştirici etkilerden dolayı bir davranış yöntemi yoktur.

Bu ikincil güdüler bütünü ilk güdülerini güçlendirir. Vergilemeden harcamada bulunma eğilimi, cari dönem siyasi temsilcileri, daha sonraki dönemlerde yerlerini alacak siyasi temsilciler üzerinde belki etkili olabilecekler ve aynı eğilimi yaşattıklarında, tercih konusunda bir nüfuza bile daha fazla egemen olacaktır.

### **1. Kuralların Uygunluğu**

Siyasi seçimler kurallar içinde yapılır. ABD Temsilciler Meclisi seçimleri her yıl geçtikçe gerçekleşir. Bu kural, siyasetimizin işleyişini tanımlayan pek çok kural arasında sadece bir tanesidir. Siyasi sonuçların bir yılda veya dört yılda bir gerçekleşen kongre seçim dö-

nemleri ile farklı olacağını kim inkar edebilir? Bu örnek, bu kurallar sorununu göstermek için yeterlidir. Ve çünkü onlar sorun yaratır, biz, özel siyasi tercihlerin mevcut kurallar bütünü içinde elverişli olduğu gibi, kurallardaki değişiklikleri dikkate almaya mecbur ediliriz.

Bizim kurallar (anayasal politika) içindeki tercihler ile kurallar (olağan politika) içindeki tercihler arasında dikkatli ve kesin bir ayırım yapmamız gerekir. Bütçe denkliliği için anayasal düzenleme konusundaki tüm tartışma, bu ayrımı oluşturan önemi tanıyan bir başarısızlıkla bozulmaktadır. Öneri, sıradan mali politika oyunu için bu kuralı değiştirmeyi amaçlamaktadır. Değişiklik taraftarları, bu yeni kural altında ortaya çıkmanın şimdi gözlemlenen sonuçlardan farklı ve daha da iyi olacağını öngörürler.

Vurgulanan nokta basittir. Kurallar, makul tercih alternatifleri dizisini sınırlar. Farklı sınırlamalar, o suretle farklı sonuçların farklı örneklerini oluşturmaktadır. Ve bu dolaysız ilişki, karar alıcıların belirlenmesinde değişiklik yapmamayı sağlar. Alarm saatini kuran bir kişi (bir kural), alarm saatini kurmayan bir kişiden (diğer kural) farklı bir saatte kalkar. Bu yüzden, resmi bir denk bütçe kuralı ya da kuralsız, otoritedeki aynı veya benzer siyasi temsilcilere sahip olmamız nedeniyle, mali davranışta öngörülen bir farklılık olmayacağını öneren daha ziyade şaşırtıcı bir karmaşadır.

Bununla birlikte, denk bütçe kuralı alışılmış oyunlar için olağan kurallardan ciddi bir biçimde önemli noktalarda ayrılır. Aydınlatıcı bir karşılaştırmayı ele alalım. Sadece at oyunları için izin verilen bir kural gereğince arada sırada oyun oynayan bir grup poker oyuncusunu düşünelim. Bir kişi, kağıtları dağıtan kişi tarafından bildirilecek pokeri çekmeye izin verecek kural değişikliğini önerir. Önerilen değişiklik kabul edilir ya da edilmeyebilir, fakat dikkat edilecek noktada, eski kurallara göre oynayan kişilerin, aynı zamanda oyuna devam etmeyi umacakları düşüncesiyle yeni kurallar hesaba katmaktır.



Bir bütçe denkliliği kuralı, mevcut kuralların işlemesi ile önerilen alternatif kuralların işleyişi arasındaki geçici üyelik düzenlemesinden ayrılır. Sürekli olarak artan açıklar için kabul edilen bu kural gereğince, vatandaşlar ve onların mevcut vergileri ödemeksizin harcama yapmanın faydasından hoşlanan siyasi temsilciler, gelecek dönemlerde etraflarında olacak tüm vergi mükellefleri üzerine maliyetleri yüklerler. Açıklar için kural, gelecek dönem aktörlerinin harcamalarındaki diferansiyel kazançları sağlama almak için mali oyundaki mevcut oyunculara imkan sağlamaktır. Bütçe denkliliğini gerektirecek mali kurallardaki bir değişiklik cari dönem vatandaşları için bu tür diferansiyel kazançları silecektir. Bu tür bir değişiklikten ilk kar sağlayanlar, gelecek dönemlerdeki siyasi toplulukta üyeliği olacak tüm kişilerdir.

Mali politika için alternatif kurallar altında olası kaybedenler ve kazananlar arasındaki bu geçici farklılık, başarılması zor açık finansman için statüko kuraldan biraz değişiklik gösterir. Bu oyun, sanki aynı oyuncular dizisinin devam edecek oyuna göre kuralları değiştirecekleri bir oyun değildir. Yakında oyunu bırakmayı düşünen, fazla zamansal indirim oranlarına sahip olan ve özellikle borçla finanse ederek harcama yapmadan doğrudan en fazla faydayı sağlayan o kişiler, sadece gelecek dönemlerdeki faydaları vaad edilen herhangi bir değişikliğe karşı çıkacaklardır. Yaşlı bir emekli veya onun siyasi temsilcisi, eğer kendi pozisyonu iktisadi çıkar açısından harekete geçirilecekse, bütçe denkliliği için anayasal değişikliğe karşı çıkmaktadır.

### **1. Geç Kalan Uygulama ve Geçişli Uyumlaştırma**

Oyun oynanırken herhangi bir oyun kurallarında bir değişiklik üzerinde anlaşma sağlamak, oyun başlamadan önce bir kurallar bütünü üzerinde anlaşma sağlamaktan ke-sinlikle daha zordur. Bu ilişki, olağan oyunlardaki gibi mali politika kurallarına uygulanır. Bir dereceye kadar bu mümkündür, alternatif kuralların bireysel durumlarını özel kuralların işletilmesi halinde beklenen kazançlar ve kayıplar

lar açısından bir tutulamayacağı bir oluşumda dikkate alınması gerekmektedir.

Bu etmen tek başına anayasal değişiklik önerilerinin tam uygulanması için zamanında yavaş ilerlemesi gerektiğini, onların saptanan yayılcı etkileri fazlasıyla tahmin edilebilir olduğunda, asla acil olarak uygulanmaması gerektiğini önerir. Başlangıç zamanının uygulama için geç olduğunu öneren denk bütçe değişikliği eleştirmenleri, hem basit anayasal seçim mantığını yanlış anlayarak hem de bilerek kargaşa tohumları ekmeye çalışarak politik korkaklık yansıtırlar.

Uygulama için geciken zamanın, yeni bir kurala geçiş için sağlanan zaman periyodundaki uzatmalardan ayırt edilmesi gerekmektedir. Tüm denk bütçe düzenlemesi önerileri belirli bir geçiş dönemini kapsar ve Ocak 1995'deki ABD Temsilciler Meclisi'nce kabul edilen versiyonda, bu uyum dönemi yedi yıl olarak belirlenmiştir. İntibak döneminin amacı, programdan fayda sağlayanlar olarak, vergi mükellefleri veya onların, siyasi temsilcileri, vatandaşların hayal edilen beklentilerindeki sapmaları en aza indirmek için vergileme ve harca miktarlarında aşamalı bir uyum için izin vermektir.

Bir bütçe denkliliği kuralının uygulanmasına yedi yıllık bir gecikme sağlayacak önermede mantıklı bir iddia yer almaz. Şüphesiz, yayılcı etkilerin uyum için gereken zaman periyodunda azaltılacağı hakkındaki belirsizlik büyümüştür ve bununla ilişkili olarak, her özel period esnasında istenen uyum daha az olacaktır. 210 milyon \$ olduğu ifade edilen bir açıkla, ilk yıl 30 milyon \$'lık uyum, anayasal kuralın devamlı bir ilk yıl di-siplinini sağlamak için çalıştığını sağlayan, önerilen 7 yıllık uyum ile birlikte mantıklı hale gelmektedir.

## **İKİNCİ KISIM**

### **1. Prosedürsel Bir Kural Olarak Bütçe Denkliliği**

Birinci kısımda, federal hükümetin mali bütçesini denkleştirmesi için istenen, önerilen anayasal değişikliği savunmak için ortaya atılan tartışmaları ele aldım. İkinci kısımda, mali açığın finansmanı için ku-

ral olarak düşünebileceğimiz statüko lehinde veya bu düzenlemenin karşısında öne sürülen en belirgin itirazları ve önerileri ayrı ayrı ve bir takım ayrıntılarıyla tartışmayı öneriyorum. Bu bölümde, ben bir bütçe denklığı kuralının ABD Anayasasının temsil etmeyi gerektirdiği “ülke yasası”nda ilave için uygunsuz olduğunu ve bu tür bir kuralı benimsemenin belirli bir iktisat felsefesini anayasalaştırmaya varacağı iddiasına dayanan tartışmayı anlatacağım. Sekizinci bölüme kadar, daha çok tanınan iktisatçıların, önerilen kuralın makro iktisat politikası üzerinde özel bir bakış içeren itirazlarını kabul ediyorum.

Yapılması gereken en temel ayırım, katılımcıların görüşülmesine ve gerçekleştirilmesine izin verdiği kararlar vasıtasıyla prosedürler üzerinde doğrudan etkili olan bir kural arasındaki ayırmadır. Basit bir örnek: Tüm motorlu araçların, ABD’de iki şeritli yolun sağ tarafında kullanılmasını gerektiren bir kural, prosedürseldir. Bu, hiç bir biçimde herhangi özel yol kullanım biçimini yasaklamak veya zorla kabul ettirmek değildir. Tam tersine, oturmaya elverişli caddelerin kullanımında geniş kamyonları yasaklayan bir kural, araç kullanıcılarının hareketleriyle oluşturulabilecek izin verilebilir sonuçlar bütünü üzerinde doğrudan işlenmesi sebebiyle prosedürel değildir veya asli/resmidir.

Demokratik politika bağlamında, anayasal olması için normal olarak sınıflandırdığımız kuralların çoğu prosedürseldir. Anayasal kurallar, politik faaliyetin yer aldığı süreçleri tanımlar. Her vatandaşın oy hakkını kullanması kabul edilir; kanun koyucu temsilciler, öngörülebilir takvimler üzerinde düzenli olarak planlanan seçimlerden oy çokluğu ile veya çoğunluklar tarafından seçilirler. Bir kez, bir zamanlar, bunlar ve diğer prosedürel şartlar karşılaştırılır, temel kurallar, sınırları içerisinde üretilebilecek geniş çaplı sonuçlar üzerinde sessiz kalır.

Bu açıdan bakıldığında, anayasal bir bütçe denklığı kuralı asliden ziyade prosedürseldir. Bu tür bir kural, hem kamu sektörünün toplam büyüklüğünü (bütçe), hem de bu sektör kapsamındaki faaliyetle-

rin oluşumunu sınırlandırmaz. Sonuçların çeşitli yar-dımsever etki-leşimden ve olağan çoğunluk politikasında çalışmalarını betimleyen çatışmacı baskılardan ortaya çıktığı kabul edilir. Hem denk bütçe önerisi taraftarları, hem de karşıları, elbette sonuçların belirli ör-neklerine kendi değerlendirme standartlarını uygulayabilirler, bununla birlikte bunlar olabilir. Fakat, bu, doğrudan doğruya alternatif prose-dürsel sınırlamalar konulduğunda, sonuçlar için uygun değerlendirme kriterini açıklamak yasal de-ğildir.

Önerilen denk bütçe değişikliği, mali tercihlere karar vermek için yeni bir kural ortaya koyar, bu tercihlerin neden olması gerektiği konusundaki sorunun ana noktalarını ortaya koyar. Bir anlamda, bu öneri anlaşılması için oldukça basit olabilir. Onun temel yapısının oluşumunda, düzenleme, sadece şimdiki mevcut hükümet üyeliğini tamamlayan vatandaşlardan gönülsüz bir biçimde zorla vergi toplama için tanımlanan varlık “için ödeme” ile birlikte, onların nasıl harcama yapacaklarını, faaliyete geçmeleri için yetkilendirmek suretiyle diğer sınırlamalar kapsamında, sadece kongre çoğunluğunu gerektirir. Günden güne özel yaşamın genişlemesiyle birlikte, buradaki prosedürsel kural gerçekten basittir. Her birey veya aile, neyin satın alınması için ödeme yapılması gerektiğini ve özel bilinç içersine giren bu prensibi zorlayan temel altyapı yarasını bilmektedirler.

Niçin ihtiyatlı çoğunluğun, hükümet yüzünden farklı olarak davranmasına izin verilsin? Onlar, sadece yasal olarak tanınan toplu organik yaşam vasıtasıyla, bir sınırlama kuralının yokluğunda öyle davranmayı olanaklı kılar. Bir kişi ya da aile borçsuz durumdaki gelecek nesillere önem vermeyebilir. Ölen bir kişi üzerinde varolan haklar sadece ölümden sonra sahip olunan varlıkların değerine karşı kabul edilir. Burada nesiller arası transfer edilebilecek özel borç yükü yoktur.

Hükümet veya kamu borcu böyle değildir. Hükümet zaman içerisinde canlı kalır, devlete üyelik doğum, yaşam ve ölüm vasıtasıyla kendisini değiştirse bile devlet düzenle-meleri yasal olarak onurlan-

dırılır ve güçlendirilir. Özel ve kollektif ekonomi arasındaki bu temel ayrımı tanıma, özel kopyasının bir benzerini, toplu olarak görüşleri değiştiren bütçe denkliği kuralı için mükemmel temel oluşturur.

Bu noktada, 1995'in başlarında ABD Temsilciler Meclisi'nde tartışılan fakat meclisten geçmeyen denk bütçe değişiklik versiyonunu (tüm vergilerin Kongrenin her meclisinde 3/5'lik çoğunluk tarafından kabul edilmesi gereken ek anayasal hükmü içeren versiyon) kısaca tartışmak uygundur. Bu versiyonu savunanlar, bu bölümde açıkladığım prosedürel – asli ayrımı yapmayı başaramadılar. Tüm mali faaliyetler için 3/5'lik çoğunluğu gerektiren anayasal bir kural prosedürel kalır, çünkü, bu tür basit çoğunluk kararı verme konusunda anayasal olarak kutsal hiçbir şey yoktur. Fakat, tanıtıldığı gibi, kaliteli çoğunluk sadece vergileme kararlarını federal bütçenin denkliği nasıl başardığı ve sürdürdüğüne ilişkin esas yönetimi tanıma girişimini açık olarak temsil eden bir ihtiyacı uygulamayı amaçlamıştır. Bu tür bir ilave kural, prosedürel kuralları en iyi sınıflandıran anayasal bir yapıdaki ilave için uygunsuz olmuştur. Ve bu önemli sonuç, sınırlar içindeki kamu sektörünün büyümesine engel olma ihtiyacı hakkında tamamıyla bağımsız olan herhangi bir ayrı hükmü düzenler.

### **1. Siyaset, Yönetim ve Bütçe Dengesizliği: Keynesyenlere Cevap**

Değişikliğe karşı oldukça sık ileriye sürülen iddia, bütçe denkliğini gerektiren bir rejim altındaki fleksibilite kaybı üzerinde odaklanır. Önerilen kuralın mali tercihleri sınırlayacağı iddiası hakkında uyuşmazlık yoktur. Sorun, bu tür bir sınırlamanın arzu edilip edilmediğidir.

Kimin tercihleri bir denk bütçe uygulaması tarafından sınırlandırılabilir? Dolaysız etki, toplum için mali temsilciler rollerinde yer alan kişiler ve vergileme ve harcama konusundaki kararları almak için yetkilendirilmiş politikacılar ve bürokratların tercihleri üzerinde ortaya çıkar. Halledilmesi gereken sorun, hem bireysel olarak hem de karmaşık kurumsal yapılarda birbirleriyle etkilendikleri için, bu si-

yasi temsilcilerin davranışını önceden tahmin etmede ve anlamada kullanılacak modelle ilişkilidir.

Tüm faaliyetin veya siyasi girişimin mükemmel bir biçimde örnek olduğu uzun bir felsefi gelenek vardır. Siyasi temsilciler, dolaylı olarak hem hayırsever olduklarını hem de her şeyi bildiklerini varsayarlar. Onlar sadece, bir takım sınırlar dahilinde bütünsel düşüncede yer alan “kamu çıkarının” ilerlemesine yardım etmeyi araştırırlar ve belki de daha da önemli olarak, onlar bu çıkarın ne olduğunu kesin olarak bildiklerini varsayarlar. Bu politik kavramlaştırmanın en son versiyonunda, temsilcilerin potansiyel tercihleri üzerindeki herhangi bir anayasal sınırlama, topluluk üyeleri için başka açılardan faydalı olacak bir takım faaliyetleri önlemek veya engellemek için faaliyet göstermelidir. Örneğin, hayırsever ve her şeyi bilen hükümet faaliyetleri için seçimsel onayı istemek, her zaman niçin gerekmektedir. Ve, elbette, bu tür siyasi temsilcilerin, açıklandığı üzere, kamu çıkarının artmasında yardım edebilecek belirli kurumsal araçlara başvurularında asla sınırlandırılmaması gerekir. Açıkça, topluluk yararına seçilen harcama türleri ve vergilemenin oluşumu olarak anlatılan bütçe, belirtilen hedeflere ulaşmak için kısmen ya da tamamen kullanılabilen bir araçtır. Anayasal açıdan gerekli olarak konulan herhangi bir sınırlama, mali sonuçların örneklerini asla geliştiremezdi; en iyi durum, bu tür bir sınırlamanın açıkça etkisiz kalacağıdır.

Bu yirminci yüzyılın orta onyılları sırasında ortaya çıkan tüm Keynesyen maliye politikası teorisinin ideal hale getirilmiş zamansal onurlu gelenek politikası içinden çıkmıştır. Keynes, bütçe kararlarının alındığı siyasi kurumlar hakkında ciddi olarak düşünmemiştir. “Harvey Road’un Öngörümlemeleri”, makro iktisat politikası üyelerinin hem tamamıyla bilgilendirildiği hem de kişisel olarak özel avantaj sağlamada kendi çıkarlarını gözetmeyen küçük, seçkin ve gelişmiş bir tabaka tarafından gerçekleştirildiği düşüncesini somutlaştırmıştır.

Keynesyenler (uygulamalı politika için meselenin ana noktaları olarak önerilen fikirleri benimseyen tüm iktisatçılar, reklamlar ve politikacılar grubu) İngiliz Parlamenter rejiminin parti disiplini olmadan ve yürütücü ile kanun koyucu birimleri arasındaki yetki paylaşımı ile belirlenen Amerikan siyasi oluşumuna ilişkin ilave ettikleri kurallarında özellikle saftırlar. Bir kamu tercihi sonrası geçmişe yönelik değerlendirmede, herhangi bir kimsenin, mali parasal cezanın politik açıdan olası olabileceği düşüncesine nasıl sahip olabildiğini anlamak zordur.

Politik-kurumsal uygulanabilirlik ihmalinden tümüyle ayrılan, etkili mali para cezası uyumlaştırmasına ilişkin temel makro ekonomik engeller Post Keynesyen diyaloglarda önceden tanınmıştı. Eğer tüm politik baskı sorunlarının üstesinden gelinse bile, mali bütçe, işlenmemiş bir araç olarak kalır ve bütçeyi kullanmanın etkileri sadece önemli zaman kayıplarından sonra ortaya çıkar. Toplam talepteki gözlemlenen bir azalma, açığı artırmak suretiyle, vergi indirimleri veya harcama artışlarını teşvik edebilir, fakat zamanla, bu tür değişikliklerin etkileri ortaya çıkar, diğer güçler mali etkinlik için kabul edilen ihtiyacın üstesinden gelebilirler.

Daha fazla ısrarcı ve tutarlı bir denk bütçe değişikliğine muhalefet kaynağı, bütçe esnekliğinin kurulmasının potansiyel etkinliği üzerinde toplanır. Eğer, vergi ve harcama yapılarındaki öğeler, tabii ki artan ve azalan açıkların (artan ve azalan fazlalıkların) hem resesyonlar hem de enflasyonlar sırasındaki bir mesele olarak ortaya çıkıyorsa, bu bütçe değişiklikleri, makro ekonominin rahatsızlık öncesi dengesine geri dönmesini etkileyen istikrar sağlama güçleri olarak hizmet eder.

Bu argüman, eğer denk bütçe kuralı, gelir girdileri ile çıktıları arasındaki dönem başı veya sonu hesaplanan eşitliğin güçleştiği, son derece dikkatli bir biçimde belirtilir ve yorumlanırsa önemli düzeyde ikna edici olabilir. Eğer kural, harcamaların arkasından beklenmeyen bir gelir kaybı olayında, umulan gelir toplamalarının bir indi-

rimi veya harcamaların miktarındaki umulmayan bir artış sebebiyle, gerekiyorsa, düzeltici ayarlama olduğu gibi geçmişle bağlantılı olarak uygulanmalıdır, sonra kuralın işleyişi, her şeyden önce bütçe açıklarını meydana getirebilecek makro ekonomik düzensizlikleri arttırmayacaktır.

Daha fazla kabul edilebilir ve daha az uyulması zorunlu bütçe denkleğinin yorumlanması, anayasal olarak yürürlüğe konulmuş olan temel bir tercih kuralı olarak bu tür bir zorluğu içermez. Bu kural, Kongre ve Başkan tarafından onaylandığı gibi, son bütçe teklifi, mali seçim zamanındaki yeterli bir biçimde hazırlanan ve önyargısız projeksiyonlar üzerine tesis edildiği gibi, eşit olan gelir ve harcama tahminlerini içerir. Eğer, seçim sonrasında, yani, bütçenin onaylanmasında, makro ekonomik ayarlamaların, açıkları veya fazlalıkları üretmek için değişmesi gerekebilir, kendilerindeki bu değişiklikler, savunulan bütçe denkleği için anayasal olarak hüküm altına alınmış kuralı bozmayı dikkate almayı gerektirmez.

Sonraki dönemler bütçesinin değişen makro ekonomik koşullar altında seçilmesi gerektiği, sonucunda, bu kuralın uygulanması, önceki döneme kıyasla daraltıcı bütçeyi (hem vergileme hem de harcamalar konusunda) gerektirebilir, halbuki, Keynesyen reçeteler, karşı koyulan değişiklik yönergesini zorla kabul ettirir. Fakat, buradaki tüm bu varsayıma dayanan senaryo sadece, ekonominin makro ekonomik istikrarsızlığa doğru eğilim göstermesi konusundaki tahminlerle birlikte bileşimdeki para politikası araçlarının etkisizliği veya işlemezliği hakkında bir takım varsayımlar konusunda boşa çıkabilir. Merkez bankası temel sorumluluğunu yerine getirdiği ve para birim değerini sabit kıldığı (dar sınırlar içinde) ve de devlet bütçesinin denk olduğu bir oluşumda, istikrarsızlık için temel iç kaynaklar bulunabilir. Denk bütçe kuralı, kendi içersinde, devam etmeyen siyasi koalisyonların mali serüvenine karşı umut verici bir güven kaynağı sağlayan, önemli bir istikrarı sağlama aracı olabilir.

### **1. Zorlama ve Uygulama**



Yedinci bölümde ele alınan konu, bir denk bütçe için önerilen anayasal değişiklik karşısı, doğrudan doğruya yüzyıl ortasındaki Keynesyen devrim ile birlikte, kendi disiplinleri üzerine empoze edilen entellektüel deli gömleğinden tamamıyla kurtulamayan iktisatçılardan kaynaklanmaktadır. İkinci bir temel muhalefet kaynağı, her şeyden önce , beşeri sermayesini anayasal statükonun yorumlanması ve anlaşılması için yatıran, yasa uygulayıcıları ve anayasa avukatlarından oluşan yasal topluluktan ortaya çıkar. Bu grubun üyeleri için, mevcut siyasi-yasal düzen kurallarındaki herhangi bir değişiklik, araştırılmamış ve bilinmedik olan bir oluşumu yaratmak için gerçekleştirilmelidir. Doğal içgüdüler, gerçekten, önerilen değişikliği temsil eden herhangi bir radikal değişikliğe karşı rekabeti önerir.

Güçlü olarak uygulanabilir düzeyde, denk bütçe kuralına karşı olan yasal muhalefet, değişikliğin uygulanabilirliğini çevreleyen iddia edilen belirsizlikleri hedefler. Buradaki tar-tışmanın çoğunun bile-rek şaşırtıcı olduğu görülmektedir ve sindirilen ideolojik amaçlar için bir duman perdesi olarak ortaya çıkmaktadır. Yukarıda ele alınan iktisadi tartışmaların tam tersine (önerilen kuralın makro ekonomi politikası üzerindeki etkilerinin nasıl çalışabileceği hakkında ifade edilen ciddi kuşkuyla ilgili tartışmalar), uygulanabilirlik tartışmaları, aksi takdirde değişikliği destekleyebilecek kişilerin davranışlarında ortaya konulan belirsizliklerdeki sahte başarılarından başka nispeten, temelde boş ve değersiz önem taşır gibi görünmektedir. Dikkat edilmesi gereken ilk ve temel nokta, ilk kez uygulamaya konulan herhangi bir kuralın hem açık olarak, hem de gizli olarak gerektiği biçimde kuralı ihlal için güdü sağlayacağıdır. Bütçe denklığı için bir kuralı zorla kabul ettirmenin yasal açıdan boşa çıkması, hükümetin vergilemeden harcamada bulunma eğilimini sınırlandırma ihtiyacıdır. Kuralın yasalaştırılması, mali karar vericiler üzerine yapılan baskıları hemen azaltmayacak veya ortadan kaldırmayacaktır. Onlar, vergi indirimleri ve harcama artışları için talepte bulunmada eleştiriye açık olacaklardır. Bütçe denklığı için geçerli bir kuralın varlığıyla karşılaştırıldığında, bu siyasi temsilciler, fırsatlar tanındığında, ka-

çınma ve kaçmak suretiyle amaçlarını başarmaya çalışacaklardır. Hem özel hem de kamu birimlerinde hedeflenen fonu olmayan talepler aracılığıyla düzenleyici hedefleri garantilemek ve bütçe programlarını değiştirerek yapılacaktır. Bir bütçe denklığı kuralının, kaçma kaçınma boyutları boyunca siyasi koalisyon faaliyetlerini arttıracığını kabul etmek, bununla birlikte bu tür bir kuralın empoze edilen mali sınırlamayı başarmayacağı anlamına gelmez. Mükemmel uygulamayı sağlayan hiçbir yasa geçmez.

Değişikliğe karşı yapılan daha fazla şüpheli bir tartışma, gerçekleştirebilecek uygulama süresince olası servetler hakkındaki korkunç hikayeler bütününden ortaya çıkmaktadır. Söz konusu buradaki kuralın gücünden kaçınmak için yasamayla ve yürütmeye görevli yetkililerin önceden tahmin edilen çabaları değildir, tam tersine, şayet, bu tür temsilciler hükümet harcamalarının borçla finansmanı konusunda anayasal sınırlamaya açıkça karşı geldikleri veya önemsemediklerinde ortaya çıkabilecek işlemlerdir. Eğer Kongre veya Başkan, bütçe açıkları konusundaki anayasal sınırlamaya uymayan bir bütçeyi onaylamaya tamamıyla devam ederlerse ne olacaktır? Anayasa Mahkemesi kendi yetkisini kullandıktan sonra harcama oranlarındaki indirimleri ve vergilerdeki artışları düzenleyecek mi? Veya başkan, Anayasal ihtiyaç ile uyum sağlayan bütçeyi zorunlu olarak uygulamaya koymasını için fonlara el koymasını emrecek mi?

Bu tür endişeler ortaya çıktığında, siyasi yetkinin en iyi paylaşımı için suçlamaların tehdit edici hale geldiği görülebilir. Hukuki gaspa karşı başka bir bölgede henüz uygulanmasına söz verilen anayasal bir değişikliği kim destekleyebilecektir?

Uygulamaya hazır Amerikan demokrasisi deneyimine baktığımızda, bu tür endişelerin boş yere olduğu görülür. Devletin, yasama, yürütme ve yargı kurumları kurulan anayasal sınırlar içinde faaliyet göstermektedir. Temel “oyun kuralları” na sadece geçici bir süre uyulmamıştır. Seçimler, programa göre organize edilir; siyasi temsil-

cilerin seçim başarısı barış içinde gerçekleşir, askeri otorite sivil denetimi denetler.

Kongre veya Başkan'ın, bütçe deklîğini gerektiren yeni bir kural tarafından koyulan sınırlar içinde farklı biçimde davranacağını niçin hiç kimse tahmin etmemektedir?

Bir kongre, seçim sonuçlarını kabul etmeyi reddetmekten ziyade niçin bu kurala daha fazla isteyerek karşı gelmektedirler? En doğrusu, bu tür bir kuralın anayasal olmasıdır ve anlaşılacağı üzere, temel sadakati garanti etmek için yeterli olduğu görülmelidir.

### **1. Bütçe Açıkları ve Vergi Artışları**

Bu bölümde, 1980'li yılların başlarında ortaya atılan bir denk bütçe değişikliğine karşı Reagan yönetimini ikna etmede önemli olan bir iddiayı ele alacağım, (Aynı zamanda o dönemin gittikçe artan bütçe açıklarındaki kabulü teşvik eden bir iddia). Aynı iddia, 1995'te önerilen düzenlemede yer alan dolaysız vergi veya harcama sınırlarının belirlenmesi için desteklenerek yeniden gündeme gelmiştir. Burada vurgulanan iddianın teşhisi için, Milton Friedman'la ortak olan mali tutuma dikkat edilebilir.

Bir anlamda, bu iddia, bütçe denklîği için anayasal düzenlemeye karşı olarak önerilenler arasında doğru olarak sınıflandırılmamıştır. İddia daha az doğrudur ve bu kuralın taraftarlığı için oluşan gerekçelere yöneliktir. Bu iddia, bütçe denklîği kuralı için oluşan destek arasındaki temel varsayıma karşı çıkar (bütçe açıklarının normatif endişe kaynağı olduğu gibi varsayım). Tersine, bu iddia, borçla finansmanın kendi içinde anlamsız olduğu iddiasıdır. Herhangi bir borç sorununu içeren gelecek dönem vergilerinin beklentilerini tamamıyla gözden çıkaran vatandaşların rasyonel hesapları vasıtasıyla, kamu harcamalarının borç ve vergiyle finansmanını denk sayan bir teorem olan eski Ricardian teoreminin modern biçimi örnek gösterilir. Özel önem gerektiren değişken, devlet harcamalarının finansman biçiminden ziyade oranıdır. Toplam harcama, borç ödemesinden daha

fazla mı yoksa daha az mı olacaktır? 1980'li yılların başındaki iddia; Kongrenin vergilerdeki artışlardan daha fazla bütçe açığındaki artışlardan endişe duyabileceği ve sonuç olarak borçla finansmanın hep daha büyük bütçeler için kabul oranlarının gerçekten yavaşlayabileceği konusundaydı.

Bu durum en azından üç açıdan ciddi olarak hatalıdır. Daha önce de belirtildiği gibi, bunlardan birincisi, faiz yükleri ödemelerinin gelecek dönem vergi mükellefleri üzerine yerleşeceği borç yüküne aldirmamaktır. İkincisi, oldukça saf bir biçimde, siyasi temsilcilerin kamu borçlanmasını onaylamaktan ziyade seçmenler üzerindeki mevcut vergileri zorla toplamaya daha fazla istekli olduklarını varsaymaktır. Son olarak, anayasal düzen ve sonrasında mali tercihte bulunmayı ayırmak için kesin başarısızlık söz konusudur.

Geçmişte bakıldığında, 1980'li yılların ilk başlarındaki politik mali deneyimin garip olduğu görülür. Bütçe dengesizliğinden dikkatlerin çekilmesi, bütçe açıklarının zaman içinde azalmasından ziyade artmasını sağlamıştır. 1995'deki tartışmada, Friedman'ın iddiası, öneriyi prosedürselden nicel kategoriye değiştirmek ve toplu olarak farklı muhalefet kaynakları için fırsat sağlamak suretiyle, vergi veya harcama sınırları ile önerilen değişikliği eklemeyi araştıranlara karşı analitik özendirmeyi sundu.

### **1. Yatırım Bütçesi İçin Durum**

Denk bütçe değişikliği eleştirileri, temel bir eksiklik olarak yatırım harcaması için bir muafiyet içerme başarısızlığını sık sık ortaya koyuyor. Bu tür eleştiriler, en azından cari bütçedeki denklik için anayasal değişikliğin farklı bir yatırım bütçesi hesabı açılması üzerine, önemli karşılık ayrılması gerektireceği sonucunu akla getirir.

Klasik (Keynesyen öncesi ) kamu borç teorisi, ilk sonuçların alındığını takip eden bazı sınırlı arka arkaya dönemler boyunca kazanç sağlayacağı umut edilen projeler konusunda olağanüstü harcama veya kısım kısım borçla finansmanı destekleyen normatif bir iddiayı

kapsar. Benzer bir biçimde, özel aileler ve ticaret firmaları uzun ömürlü varlıklarını, varlıklar ömürleri boyunca gelir getirdikleri takdirde uzun vadeli borçla finanse ederler ve ipotekli borç ödemeleri ev halkı bütçelerinde geniş bir paya sahiptir. Firmalar sermaye artırımlarını hisse senetleriyle finanse ederler. Bu iddia, kamusal birimlerin genel olarak benzer kurallar altında hareket etmelerine anayasa açıdan izin verilmesi gerektiğini önermektedir.

Bununla beraber, yatırım bütçelemesi konusunda oldukça fazla vurgulanan oluşumda dikkat edilecek iki sorun ortaya çıkar. Birincisi, ekonomik ömrü boyunca devlete gelir sağlayacak (vergilenebilir gelire dayalı olarak) sermaye malları ile, fiziksel olarak dayanıklı olmasına rağmen gelir akımında ölçülebilir verimli artışlar sağlayamayacak mallar arasında bir ayırım yapılmalıdır. Bu tür mallar prensip olarak, herhangi bir etki hesaplamada ilk türden oldukça farklı biçimde işleme tabi tutulmaktadır. Ayrı işlem için bu argüman sadece ilk tür sermaye yatırım mallarına uygulanır. İkinci tür malların finansmanı için kullanılan borcun servisi ve amortismanı, olağan kamu harcamalarını finanse etmek için kullanılan borcun ödenmesi suretiyle zorla koyulan yüklerden kurtulamayan gelecek dönem vergi mükellefleri üzerinde net yükler kalmaktadır. Burada, bu tür edinimlerin borç akımı vasıtasıyla finanse edildiği bir iddia için, sürekli olarak devam eden hiçbir temel arz etmeyen mermer anıtların varolabileceği bir gerçektir.

İkinci bir sorun, eğer yatırım bütçesi sadece kamusal yatırımları karşılamayı kapsamak için tanımlansa bile, aslında, borç servisi için kaynaklar sağlayarak, gelir akımı oluşturduğu ortaya çıkmaktadır. Klasik kamu maliyesi teorisi, sadece harcama, tüm devam eden bütçe dönemleri boyunca sürekli olmaktan ziyade olağanüstü olduğu bildirilen yatırım projeleri için harcama oranları, zaman içerisinde hemen hemen aynı ise, farklı cari ve sermaye bütçesi hesaplarının işleyişi, sadece denklik ilkesine ilişkin birinci sorunla birlikte, gerçekte, birleşenden birleştirilen (konsolide edilen) bir hesaba farklı olmayacak-

tır. (Tüm bunlar borç ihtiyacına bağlı olmaktadır.) Ampirik olarak modern mali kurumların tanımlayıcısı görünen bu oluşumda, bütçe denkliliği için anayasal kural dışında, ayrı bir yatırım bütçesi oluşturulması tartışması, hemen hemen çoğu kez önemsiz yaygara gibi görünmektedir.

### **1. Sosyal Güvenlik Kredisi Fonu Hesabı ve Bütçe Denkliliği İçin Düzenleme**

Bu bölüm, bu çalışmanın ilk taslağı içinde yoktu. Bu bölüm sadece, kabul için gerekli oyları garantilemek için önerilen değişikliğin tek oy eksikliğiyle sonuçlandığı Şubat-Mart 1995'deki ABD Senatosu tartışmalarına bir yanıt olarak eklenmiştir. Değişiklik aleyhtarları, en son anayasal düzenleme uygulamasının sosyal güvenlik programları için oluşturacağı tehditlerini ileri sürmek suretiyle kendi durumlarını haklı çıkarmışlardır.

Öne sürülen, birbirinden oldukça farklı iki iddia vardır. Birincisi, kredi fonu gelirlerinin mali bütçeyi denkleştirmek için kullanılmaması gerektiği anlamındadır. Bu iddia, oldukça gariptir, çünkü, 1990'lı yılların bütçe açıklarının boyutu için tüm hesaplamalar ayrıldığında, aşırı harcamaları (1995'de yaklaşık 60 milyon \$) olan OASI gelirlerini içerir. ABD Tem-silciler Meclisi 1995 yılı teklifinde önerilen programda tasarlandığı gibi, 2002'ye kadar, yedi yılda bütçe denkliliğine ulaşmak için, sosyal güvenlik programı altında hem gelirler hem de harcamalar kapsama alınmaktadır. Bütçe denkliliği için ilk hedefin başarılmasından kaynaklanan kredi fonu hesabı gelirlerinin çıkarılmasını savunmak, hedefin başarılması için daha az zor olması yanı sıra gerçekleştirileceğini tartışmaktır.

Bir ikincisi ve oldukça farklı olan iddia, siyasi tercihler üzerinde çıkar gruplarının hem oldukça dolaysız hem de oldukça dolaylı baskılarıdır. Önerildiği gibi, eğer değişikliğin hem Kongre, hem de yeterli sayıdaki eyaletler tarafından en sonunda onaylanması gerekiyorsa, öngörülen federal harcama oranlarındaki indirimler ve/veya vergi

oranlarındaki artışlar, uyumlaştırma yılları boyunca gerekli olacaktır. Aleyhtarlar, denk bütçe kuralı uygulamasının neden olacağı genelleştirilmiş ciddiye rejimi altında gerekli olarak yapılan herhangi bir harcama indirimlerinden sosyal güvenlik harcamalarının özel muafiyetini garantilemeyi araştırdılar. Yukarıda 6. bölümden 10. bölüme kadar zaten ele alınan boyutlarıyla üzerinde birleşilen, anayasal bir bütçe denklığı kuralının etkinliği veya etkinsizliği üzerine yapılan, anayasal söylev seviyesinde tümüyle uygunsuz gibi görünen bu tartışma, bütçe yapısı hakkındaki iddiayı etkin bir biçimde değiştirmiştir.

### ÜÇÜNCÜ KISIM

#### 12. Bütçe Denklığı ve Makro Ekonomik İstikrar

Bir denk bütçe için anayasal değişiklik aleyhtarları, bu kuralın ortaya çıkarabileceği korkunç sonuçları anlatmada “tüm noktaları açıklamışlardır”. Daha önce yedinci bölümde ele alındığı üzere bu gelişmemiş ekonomik modellerde ve yeni demokratik siyasi modellerde ortaya çıktığı gibi, çoğu iddia, modası geçmiş Keynesyenizm’de boşa çıkarılmıştır. Bununla birlikte, kısmi olarak, denk bütçe kurallarına ilişkin olarak genel-leştirilmiş makro ekonomik karşıtlık, bu tür bir kuralın varlığının ortaya konulduğu makro ekonomik istikrar üzerindeki pozitif etkilerin temelde yanlış anlaşılmasından kaynaklanmaktadır. Rekabete dayanan sporların dilinde, “en iyi savunma iyi bir saldırıdır”. Makro ekonomik mücadeleye karşı en etkili iddialar, bu tür bir kuralın işleyişinin birinci olarak, ekonomiyi bir istikrar sağlayıcı güçle nasıl tanıştıracacağı, ikinci olarak para otoritelerinin görevlerini nasıl kolaylaştıracağını bulmak biçiminde olabilir.

En son devlet borcu monetizasyonunun hep tehlikeyle birlikte – mevcut tehlike-, eğer devam eden açıklar için beklenti mevcut değilse, uzun dönemli faiz oranlarının enflasyona bağlı sigorta primini zorla almak için Federal Rezerv Bankası yetkililerinin çabalarının çok başarılı olacağı iddiasına kim karşı çıkabilecektir. Daha düşük uzun dönem faiz oranları, sadece azalan enflasyonist beklentiler sebebiyle,

hemen hemen kesin olarak denk bütçe kuralının uygulamasına uyum sağlayacaktır. Ve, daha düşük uzun dönem faiz oranlarıyla birlikte, özel yatırımlar teşvik edilecektir.

Bir bütçe denkliliği rejimi, devam eden bütçe açıkları rejimi ile karşılaştırıldığında, daha düşük devlet harcaması oranlarını ve/veya daha yüksek vergileme oranlarını içermelidir. Bu değişikliklerin her ikisi de özel ve kamu olmak üzere tüketim için toplam talebi azaltır ve kaynakların artan yatırımlara doğru yönlendirilmesine yol açar. Karşılaştırılan iki rejim altında, açıkça belirlenen herhangi bir makro ekonomik etkinlik düzeyi veri olduğunda, kural sonrası kaynak kullanım yapısı, daha fazla yatırım ve daha az tüketime doğru bir değişim içermelidir. Eğer sadece 1930’lu ve 1940’lu yılların “uzun süreli durgunluk” tezleri canlandırılırsa , bu tür sonuçlar yalanlanabilir.

ABD’deki bütçe denkliliği için anayasal kuralın olası etkinliği hakkındaki kuşkular ve tartışmaların sert bir biçimde olması belki de oldukça kolaydır. Eski zamanlara ve diğer ül-kelerin tarihi deneyimlerine çekilen basit dikkat, yeni anlayışlar sunabilir. Ekonomik, sosyal, siyasi istikrarın para miktarındaki oransız artışlarla üretilen hiper veya hipere yakın enflasyonla beraber sarsıldığı hemen hemen tüm durumlarda, kaynak mali olmuştur. Hükümetler, seçmenlerden vergileri toplama yeteneklerini veya isteksizliklerini aşan oranlarda gelirleri harcamaya çalışmışlardır. Ortaya çıkan gelir kayıplarını karşılamak için, hükümetler açıkları finanse etmek için kamu borç akımları suretiyle, öncelikle ödünç fon bulma çabalarına girişmişlerdir. Gelir kayıpları arttıkça, bununla birlikte borç verenler için (hem iç hem de dış) ihtiyatlı devlet kredisi değersiz olmaya başlamıştır. Bu bunalımda, hükümetler, faiz getiren borçla birlikte açıkların finansmanında gittikçe artan zorlukla karşılaşmışlardır. Bu tür bir ikilimle karşılaşıldığında, hemen hemen her yerde hükümetler, siyasi çıkarları için, öne sürülen bağımsız para otoritelerini (ulusal merkez bankaları) devirerek baskılara başvurmuşlardır.



Diğer ülkelerden ve eski zamanlardan alınan bu tarihi deneyimler, ABD’de mevcut anayasal politika tartışmasında karşılaştığımızda asla unutulmamalıdır. Tüm tartışma taraflarındaki katılımcıların “onun burada gerçekleşemeyeceğini” varsaymaları gayet olasıdır. Fakat, eğer karar vermemizdeki prosedürlerdeki yapısal hataları düzeltmede başarısızlığa uğrarsak, tehdit eden potansiyel makro politik felaket, herhangi bir gerekçeli davranışla haber verilmelidir.

Sonuç olarak, kamu borcu üzerindeki olası hatalarla bağlantılı incelemeler düzen içersindedir. Faiz yükleri devam eden açıklar rejimi altında ve önerilen değişiklikte yansıtıldığı üzere düzenleyici faaliyetin yokluğunda arttığında, gittikçe verimli gelir sahiplerine karşı yapılan iddiaların ahlaki-etik durumları hakkında sorular yükselmelidir. Niçin 2010 yılındaki vergi mükellefleri, 1995 yılındaki kamu kaynak kullanımları için ödeme yapmaya zorlanmalıdırlar? Niçin, gelecek dönem vergi mükellefleri, cari dönem programlarından yarar sağlayanlara denk gelen mali yükleri karşılamak için zorlanmalıdırlar?

Bir zamanlar hiç ortaya atılmayan bu sorular, devam eden açıklar rejimi sürdükçe, artarak endişeli hale gelen hem tarihi gelenek hem de uluslararası temsilciler tarafından belirlenen, “mali sorumluluk” için politik ve ahlaki hedefleri kendilerine önerirler. Bu kolektif tercihin tamamıyla basit olmasını önermek için az bir abartmadır: Bütçe denkleğini gerektiği anayasal değişikliği ya şimdi kabul et veya hesaplaşma gününe hızla yaklaşırken mali, ekonomik, siyasi felaketle yüz yüze geleceksin. Er ya da geç kavalcının parası ödenmelidir.

### **13. Sembol Olarak Kural**

Bütçe denkleği için anayasal bir kuralın sembolik anlamı gözden kaçırılmamalıdır. Her bir kişi yaşadığı toplumda kendi imajını oluşturur, ve kişinin toplumdaki rolü sembollerin kullanılması vasıtasıyla diğerleriyle karşılaştırılır. Ve bu semboller, kendi olağan duyumu içinde ampirik bilim tarafından açığa vurulabilen gerçekler sadece bir kısım aynada olabilir. Amerika Birleşik Devletleri’nde, toplumu-

muzun, tüm vatandaşlarımızın yasalar karşısında eşit muameleye tabi olduğu anlamına gelen alışılmış temsildeki “kanuni kural”ı içerdiğini varsayıyoruz. Fakat aynı zamanda, bu kanuni kuralın yorumu, idealleştirilmiş bir kavramın ifadesi olarak, ve de eşitlik kuralının sık sık çiğnendiği yasa uygulama gerçekliğinde kısmen sadece sembolik kalır. 1995’de O.J.Simpson için “yasa” siyah ya da beyaz sıradan bir vatandaş tarafından cesaretle karşılanmamıştır.

Sosyal etkileşimin gözlemlenen etkileşimleri ile sembolik temsil-leri vasıtasıyla bu gerçeklerin idealleştirilmesi arasındaki görüş ayrılıklarını kabul etme, bununla beraber sonraki değeri geri çevirmek için yasal temelleri sunmaz. Bütçe denklığı için ilkenin hükümet mali sorumluluğu için sembolik kalması önerilebilir. Birkaç istisna ile birlikte, anayasal kuralın en coşkulu aleyhtarları bile sağlam mali politika için bir kural olarak bütçe denklığıne bağlılığı ifade ederler. Ve, Keynesyen dönemden önce, bir ideal olarak bütçe denklığının sembolik durumu siyasi gerçeklikte dolaylı olarak kabul edilen kuralı bozmayı sınırlandırmak için kendisi yeterlidir. Öyleyse, uygulanabilir bir kural olarak hemen hemen tüm dünyada kabul edilene resmileştirme ihtiyacı gerekli olmaktaydı.

Bu perspektiften bakıldığında, önerilen anayasal değişikliğin kabulü hükümetin mali sorumluluğu için bir sembolün yeniden onaylanması haline gelir. Gerçek yazılmış bir anayasa-sada mali bir kural olarak yorumlanan bu kuralın yerleştirilmesi çift taraflı amaçlara hizmet eder. Bu tür bir kural gelecek dönemlerde hükümetin mali durum hakkındaki kamusal beklentilerini olumlu olarak değiştirir ve aynı zamanda, olağan mali tercihlerde bulunması gereken politikacıların kişiselleştirilmiş maliyet-fayda hesaplamalarını azaltır.

Bütçe denklığı için herhangi bir anayasal değişikliğin kabulünden önce, 1990’lı yılların politik ikliminde, harcamaların artırılması için seçmenlere karşılık veren politikacı artık, bütçe açıklığı büyüklüğü ve dolaylı olarak da gelecek dönem vergi mükellefleri üzerine yerleşen yük üzerindeki faaliyetinin etkisini bilinçli olarak tanımaktadır. De-

vam eden borçla finansman, gerçekten bu tür sonuçlara yol açan kararlar üzerinde bir takım fırsat maliyetine yol açmaktadır. Fakat, mali sorumluluğun anayasalaştırılmış ahlaki kuralın bu tür maliyeti çarpıcı bir biçimde artırmak için rol aldığı iddiasına kim karşı gelebilecektir? Ahlaki bir kuralı çiğnemek özellikle geniş bir gruptaki bir karar verici açısından önemlidir. Aynı zamanda anayasal bir kuralı bozmayı içeren bir ahlaki kuralı çiğnemek de bütünüyle önemlidir.

### **Kamu Borçlanması, Bütçe Açıkları ve Anayasal Denk**

Bütçe Reformu Konusunda James M. Buchanan Tarafından

Yapılan Başlıca Çalışmalar

Buchanan, James M. (1958). *Public Principles of Public Debt*. Homewood: Richard D. Irwin.

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

Buchanan, James M. (1966). *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Buchanan, James M. (1964). Concerning future generations. In J.M. Ferguson (Ed.), *Public Debt and Future Generations*, 55-63. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Buchanan, James M. (1964). Public Debt, cost theory, and the fiscal illusion. In J.M. Ferguson (Ed.), *Public Debt and Future Generations*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Buchanan, James M. (1965). Critique of the public debt. In A.L. Grey and J.E. Elliot (Eds.), 185-190. New York: Houghton-Mifflin.

Buchanan, James M. (1966). 'Fiscal Policy' and fiscal choice: The effects of unbalanced budgets. In *Public Finance in Democratic Process*, 98-112. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Buchanan, James M. (1968). Public debt. In *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol.4: 28-34.

Buchanan, James M. (1986). The economic consequences of the deficit. In C. Cox (Ed.), *Symposium on Budget Balance*, 11-18. Washington, DC: Committee for a Responsible Federal Budget.

Buchanan, James M. (1986). Public debt and capital formation in the United States. In D. Lee (Ed.), *Taxation and the Deficit: Fiscal Policy and Capital Formation in the United States*, 177-194, San Francisco: Pacific Institute.

Buchanan, James M. (1986). First, the academic scribblers – Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes. In A.C. Kimmins (Ed.), *The Federal Deficit*, 42-54. The Reference Shelf, Vol.57, No.4. New York: H.W: Wilson Co.

Buchanan, James M. (1987). The fiscal constitution. In P.Peretz (Ed.), *The Politics of American Economic Policy Making*, 225-228. New York: M.E. Sharpe.

Buchanan, James M. (1987). Keynesian follies. In D. Reese (Ed.), *The Legacy of Keynes*, 130-145. New York: Harper and Row.

Buchanan, James M. (1989). The political economy of the budget deficit. In *Essays on the Political Economy*, 1-12. Honolulu: University of Hawaii Press.

Buchanan, James M. (1984). Politiek schuldbesef. ("Political debt consciousness" and "The deficit and American democracy"). *Rotterdamse Monetaire Studies*, Erasmus University, Rotterdam, No.16, 39 pages.

Buchanan, James M. (1957). External and internal public debt. *American Economic Review* 47 (December): 995-1000.

Buchanan, James M. (1959). The real debt. *Challenge* 7 (July): 58-61.

Buchanan, James M. (1962). Easy budgets and tight money. *Lloyds Bank Review* 64 (April): 17-30).

Buchanan, James M. (1966). The icons of public debt. *Journal of Finance* 21 (September): 544-546.

Buchanan, James M. (1984). Democracy in deficit. *Manhattan Report* 4: 6-9.

Buchanan, James M. (1985). The moral dimension of debt financing. *Economic Inquiry* 23 (January): 1-6.

Buchanan, James M. (1987). The political economy of the deficit: A 1987 perspective. *Florida Policy Review* 3 (Summer): 5-10.

Buchanan, James M. (1987). Debt – An economic and moral crisis. *IPA Review* (May-July): 56-57.

Buchanan, James M. (1987). The deficit and obligations to future generations. *Imprimis* 16 (January): 1-6.

Buchanan, James M. (1988). Reining in the deficit. *The Owen Manager* 9 (Spring): 27-31.

Buchanan, James M. (1979). The budget balance amendment: Statement to the New Hampshire House of Representatives, 2 April. *Congressional Record*, 4 April: S-3858.

Buchanan, James M. (1979). In defense of budget balance. *Congressional Record*, 125 (30 April), No.51: S4940-S4944.

Buchanan, James M. (1995). Statement. House Judiciary Committee, 5 January.

Buchanan, James M. (1979). Budget balance proposal. Unpublished paper.

Buchanan, James M. (1984). The deficit and American democracy. Unpublished paper.

Buchanan, James M. (1984). Budgetary bias in post-Keynesian politics: The erosion and potential replacement of fiscal norms. Unpublished paper.

Buchanan, James M. (1985). The secondary economic consequences of the deficit. Unpublished paper.

Buchanan, James M. (1987). The budget deficit in modern democracy. Unpublished paper.

Buchanan, James M. and Geoffrey Brennan (1980). Toward authentic tax reform: Prospects and prescriptions. In *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press.

Buchanan, James M. and Marilyn Flowers (1987). Public debt and public finance. Unpublished paper.

Buchanan, James M. and Jennifer Roback (1987). The incidence and effects of public debt in the absence of fiscal illusion. *Public Finance Quarterly* 15 (January): 5-25.

Buchanan, James M. and Robert Tollison (Eds.) (1972). *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Buchanan, James M. and Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Buchanan, James M. and Viktor J. Vanberg (1986). Organization theory and fiscal economics: Society, state, and public debt. *Journal of Law, Economics, and Organization* 2 (Fall): 215-227.

Buchanan, James M. and Richard E. Wagner (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.

Society, state, and public debt. *Journal of Law, Economics, and Organization* 2 (Fall): 215-227.

Buchanan, James M. and Richard E. Wagner (1966). *Public Debt in Democratic Society*. Washington, DC: American Enterprise Institu-

te. Society, state, and public debt. *Journal of Law, Economics, and Organization* 2 (Fall): 215-227.

Buchanan, James M. and Richard E. Wagner (1978). Dialogues concerning fiscal religion. *Journal of Monetary Economics* 4 (July): 627-636. Society, state, and public debt. *Journal of Law, Economics, and Organization* 2 (Fall): 215-227.

Buchanan, James M., Richard E. Wagner and John Burton (1978). *The Consequences of Mr. Keynes*, Hobart Paper 78. London: Institute of Economic Affairs.