

KAMU SEÇİŞİ VE KAMU MALİYESİNE KISA BİR BAKIŞ

Prof. Dr. Üren ARSAN

Bu yazıda, kamu seçişi ve kamu maliyesi konusunu Kamu Maliyesi Uluslararası Enstitüsünün 34 üncü Kongresindeki inceleme ve tartışmaların da ışığı altında genel olarak incelemeye çalışacağım.

Kamu seçişi kamu gereksinmelerile ilgili olarak bütün kamu maliyesinde karşılaşılan, düşünülecek bir konudur. Bu nedenle kamu seçişi kamu maliyesinin özü ile ilgilidir diyebiliriz. Kamu seçişi ve kamu maliyesi başlığı altında incelenebilecek Kongre'de ele alınan konulardan görüldüğü gibi, karşımıza pek çok kamu maliyesi konusu çıkar. Genel hatlarla, çeşitli kamu gelirleri arasında seçiş, vergiler arasında seçiş, kamu giderleri arasında seçiş, kamu sektörü ve özel sektör arasında seçiş, bütçe büyüklüğü üzerinde seçiş gibi. Maliye politikası bakımından da amaçların seçilişi ve öncelik saptamak için kamu yeğlemesi ve ağırlıkları, kullanılacak araçlar da kamu seçişi ile ilgilidir.

Kamu maliyesinde kamu seçişinin başlangıcı çok eski devirlerden gelmektedir. Önce Avrupa'da maliyenin ekonomik teorisinden çok hukuk branşı olarak incelenmesinde ele alınmıştır. Avrupa'da bu konu üzerinde duranlar arasında Sax, Mazzola, Pantaleoni, De Viti de Marco ve özellikle Knut Wicksell gösterilebilir. Ondokuzuncu yüzyıl sonundan önce yazan bu yazarların ortak oldukları nokta kamu ekonomisinde vergileme ve harcama seçimlerinde siyasal karar yapısına dikkat etmeleridir. (1) Örneğin Wicksell toplum bireyin özgürlüğüne dayanır, bireyi istemediği kamu hizmetine zorlamak doğru olmaz görüşündedir. (2)

(1) J. Buchanan, "Public Choice and Public Finance" edited by Karl Roskamp, Public Choice and Public Finance, Proceedings of the 34th Congress of IIPF, Hamburg 1978, s. 11-12.

(2) Knut Wicksell. "A New Principle of Just Taxation" "Classics in the Theory of Public Finance, Ed. Musgrave and Peacock. s. 72-119. Ü. Arsan, Vergi Yükü Üzerinde Bir İnceleme s. 21.

İngiltere ve A.B.D. de bu konu bir süre ihmal edilmiştir. Avrupa'da yeniden ele alınması ise İkinci Dünya savaşından sonra başlar. (3)

Uzun süre kamu maliyesi yazınında kamu seçişi konusu üzerinde durulmamıştır. Bir çok temel kamu maliyesi kitabında da kamu seçişi yer almamaktadır. Bununla beraber yer verilen kitaplar da vardır. Özellikle çağımızın kamu maliyesi alanında en önemli yapıtlarından olan Musgrave'in, Johansen'in ve Peacock-Shaw'ın kitaplarında bu konuya yer verilmiştir. (4)

Musgrave'in kitabında "Oylama ile bütçe saptama, sosyal seçişin genel probleminin özel uygulaması, sosyal düzenleme, Arrow'un şartları, çoğunluk oyları",

Johansen'in kitabında "Yeğleme (tercih) fonksiyonu, kolektif tüketim ve kamu faaliyetinin ölçüsü, karar alma aracı olarak çoğunluk üzerinde bazı gözlemler",

Peacock-Shaw'ın kitabında, "Amaçların seçilişi, toplumun sosyal refah fonksiyonu konularında matematiksel bir yaklaşımla", incelenmektedir.

Kamu Maliyesi Türkçe yazınında ise bu konu yalnız bir yapıtta, Kenan Bulutoğlu'nun Kamu Ekonomisine Giriş kitabında yer almaktadır. (5)

Kamu seçişi üzerindeki çalışmalar refah ekonomisinde süratle gelişme göstermiştir. (6)

(3) J. Buchanan, "Public Choice and Public Finance", a.g.m., s. 12.

(4) A.R. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 1959, Mc Graw Hill Book Company Inc. Ch. 6, s. 116-135.

L. Johansen, *Public Economics*, North Holland Publishing Com. Amsterdam, 1965, s. 16-17, 22; 106, 125-8, 138, 143, 145-8, 152, 217, 304.

A. Peacock, G.K. Shaw, *the Economic Theory of Fiscal Policy*, Uni. of York Studies in Economics, George Allen and Unwin Ltd., 1971, s. 22, 24, 142, 172, 173.

(5) Kenan Bulutoğlu, *Kamu Ekonomisine Giriş*, Temat Yayınları, 2 nci baskı, 1977 s. 68-122.

(6) Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, John Wiley Sons, Inc. New York, 1951, 1965, K. Arrow, *Individual Choice and Social Welfare* (New York John Wiley and Sons, 1957).

Duncan Black, "On the Rationale of Group Decision Making" *Journal of Political Economy*, Vol. 56 No. 1, p. 23-24 Feb. 1948 "The Decision of a Committee Using a Special Majority" *Econometrica*, Vol. 16 No. 3 s. 245-261, 1948.

James M. Buchanan, "The Pure Theory of Government Finance: A suggested Approach" *Journal of Political Economy*, Vol. 57, No; 6, s. 498-505 Dec. 1949.

Kamu yeğlemesi (tercihi) teorisine kamu maliyesi teorisi ile katkıda bulunanlar da vardır, örneğin Duncan Black, James M. Buchanan gibi.

Kamu yeğlemesi mali etkilerde bulunur. Bu nedenle kamu maliyesi alanındaki sorunların, karar alma ve faaliyetlerin mali yeğlemesi ondan etkilenecek oluşur. Kamu maliyesi kurum ve faaliyetlerinin hepsinde bir kamu seçişi sorunu ile karşılaşılır. Bu seçiş, çeşitli ülkelerde, ülkenin siyasal, hukuksal, kurumsal ve ekonomik yapılarına göre değişik şekillerde etkili olur.

Konu ülke çapında kamu maliyesi ve karar mekanizması ile ilgilidir. Bu nedenle merkezi ve yerel maliye de kapsamına alınarak düşünülmelidir.

Burada sorun, kamu yeğlemesinin saptanması ve kamu maliyesine yansıtılması, kamu maliyesi karar ve seçişlerinde etkisidir. Ayrıca kamu yeğlemesi, seçişi nasıl saptanacaktır, bununla ne ifade ediliyor ve her zaman ekonomik bakımdan etkinliğe götürür mü sorunları vardır.

Bu konudaki yazında kamu seçişi, bazan değişik anlamlar veriyormuş gibi görünmektedir. Toplumun bireylerinin veya tüm toplumun seçişi mi, yoksa hükümetin kararlarındaki seçişin mi anlaşıldığı şüpheli kalmaktadır. Bu nedenle burada önce *kamu seçişi kavramının anlamı* üzerinde duracağız.

Kamu seçişi yerine sosyal seçiş veya kollektif seçiş terimleri de kullanılmaktadır. *Kamu seçişi, devletin bireylerinin veya toplumun yeğlemeleri (tercihleriyle), hükümet tarafından yapılan kamu seçişleri arasındaki ilişki ile ilgilidir.* (7) O halde kamu seçişinin iki yönü vardır, biri toplum veya toplumun bireylerinin seçişleri, diğeri hükümet tarafından yapılan kamu seçişleri yönü olarak. *Kamu seçişi sorunu bu ikisi arasında ilişki sağlamaktır.* Bu demektir ki siyasal seçişle sosyal seçişin uygunluğunu sağlayacak olan bir kamu seçişinden söz ediyoruz.

James B. Buchanan, *Public Finance in Democratic Process*, (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967)

A.K. Sen, *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco Holden Day, 1970.

Kamu Seçişi ve Kamu Maliyesi konusunda çeşitli yazıları içeren diğer önemli bir yapıt Editors J.M. Buchanan, Robert D. Tollison *Theory of Public Choice* (University of Michigan Press, 1972) dir.

(7) C.V. Brown, P.M. Jackson, *Public Sector Economics*, (Martin Robertson 1978) s. 65-84.

Demokrasilerde bireylerin, toplumun yeğlemelerini kamusal yeğlemelere yansıtmaları ve etkilemeleri için birey ve tüm bireyler olarak toplum ile kamu seçişi kurumları arasında çok sayıda olanaklı ilişki vardır. Oylama, baskı grupları, çıkar grupları, siyasal partiler bürokrasi çerçevesi içinde.

İşte, kamu maliyesi alanında *kamu seçişi konusu*, bireylerin yeğlemelerine uygun ve toplam refahı artıracak, tüm ekonomi bakımından olumlu olacak *karar alma ve kamu seçişinin yapılabilmesini araştırmaktadır*. Kamu maliyesi alanında çeşitli kamu maliyesi araçlarıyla ilgili karar alma, kamu seçişi ve eylemler inceleme alanına girmektedir.

Bu alanda bir yönü ile, yukarda incelediğimiz şekilde kamu seçişi en iyi olanı araştırmak şeklinde normatif, bir yönü ile ise gerçek ekonomik yaşamda durumu incelemek şeklinde pozitif inceleme alanı oluşturmaktadır.

Demokrasilerde kamu seçişinde siyasal faktör ve sosyal kurumdan bir kısım problemler ortaya çıkar.

Bireysel yeğlemeleri içeren sosyal seçişe uygun hükümet kararları ve kamu seçişi kabul etmemiz için *bazı varsayımlar* yapmamız gerekiyor.

1 — Bireyler kendi yararları hakkında en iyi karar verebilecek durumdadırlar.

2 — Bireyler (seçmenler) parti programları hakkında doğru bilgi sahibidirler.

3 — Seçmenler programlarını kendi yararlarına buldukları parti temsilcilerini seçerler.

4 — Seçilen temsilciler kendilerini seçenlerin yeğlemelerine uygun seçişlerde bulunurlar. Kendilerinin seçimini sağlayan çoğunluk oyları olduğuna göre, çoğunluk seçişine uygun kamusal seçiş ve karar alırlar. Bu durumda çoğunluk seçiş ile ifade ettiğimiz sosyal seçişe uygun hükümet seçiş ve kararları ile kamu seçiş yapılıır. Azınlığın değil, fakat çoğunluğun seçişini yansıtan ondan etkilenen kamu seçiş ile karşı karşıya bulunuruz.

5 — Çoğunluk seçişine uygun, bunun için sosyal seçiş yansıtan, ondan etkilenen siyasal iktidarın (hükümetin) seçiş, tüm ekonomi için ve geniş halk kitlelerinin ekonomik yararlarına, refahına en uygun, refahı en fazla artıran seçiş olduğundan doğru bir kamusal seçiş yapılmış olacaktır.

Kamu maliyesi ve kamu seçişi, varsayımlarımızın dördüncüsü safhasında karşımıza çıkar.

Bergson'un sosyal refah fonksiyonu anlamında bir sosyal refah fonksiyonunda, sosyal refah bireysel faydalara dayanır. Buna göre yukardaki varsayımlarla sosyal refah artırılmış olacaktır.

$W = W(u_1, \dots, u_n)$ Toplumdaki n sayıda bireyin faydaları toplamıdır.

Kamu sektörü daha fazla, daha iyi eğitim hizmeti, sağlık hizmeti yaptığı ölçüde (W) sosyal refah artacak, MG ve kişi başına MG reel olarak arttıkça daha adil, eşit dağıldıkça sosyal refah artacaktır.

Şimdi varsayımları inceleyelim :

Görüldüğü gibi birinci ve ikinci varsayım üçüncü varsayıma esas teşkil eder. Üçüncü varsayımı kabul ederken birinci varsayım-daki bireylerin 'ne kendi yararlarıdır' buna doğru karar verebilecekleri, alternatifler arasında doğru seçiş yapabilecekleri de kabul edilmektedir. Yine ikinci varsayım da kendi temsilcilerini seçerken kendi seçişlerinin etkili olmasını sağlayacak kişileri seçmeleri için çeşitli parti programları hakkında doğru bilgi sahibi olmalarını gerektirir. Birinci ve ikinci varsayımın gerçekleşebileceği şüpheli olmakla beraber, bu üç varsayım doğru olsa dahi dördüncü varsayım gerçekleşmeyebilir. Çok defa, ülkemizdeki siyasal yaşamda görüldüğü gibi siyasal partiler iktidara geçtikleri zaman seçim sırasındaki programlarına uymayan uygulamada bulunmaktadır. Seçmenlerin temsilcilerine kendi seçişlerini zorla uygulatma olanakları da yoktur. Ancak sonraki seçimlerde onlara oy vermemekten başka... Bu durumda beşinci varsayım da kendiliğinden ortadan kalkar. Bireysel yeğlemeleri içeren sosyal seçişe göre kamusal karar alma ve kamu seçişi mümkün olmayabilir.

Diğer bir bakış açısından sorun, 'kamusal kararlara dönüşüp uygulanacak kamu seçişi, bireylerin ve toplumun yeğlemelerine mi uygun olmalıdır, yoksa bunların ötesinde ülke ekonomisinin şartlarına göre ekonomik kriterlere göre saptanacak bir kamu seçişi mi olmalıdır' sorunudur.

Bireylerin kendi yeğlemelerinin kendi yararlarına uygun olduğu onu yansıttığı kabul edilirse kamusal kararlara saptanan kamu yeğlemesinin ona uygun olması gerekir. Fakat bireylerin bilgi durumları, doğru bilgi sahibi olamamaları düşünülürse, kendi yarar-

larına doğru karar alamamaları ortaya çıkar. Çoğunluk değil fakat belki azınlığın yeğlemesi daha doğru seçiş olabilir. Sosyal seçişe, çoğunluk oyları şeklinde bireylerin yeğlemelerine göre olmayan bir kamu seçişi gerekebilir. Böyle durumda çoğunluk oyu, kamu oyu olarak etkili olursa, iktisadi rasyonelliği olmayan kamu seçişi ile karar alınır.

Bu konuda en iyimser durum yukardaki varsayımlarımızın doğru olmasıdır. *Kamu seçişi konusu ve incelemelerinden beklenen şey amaçların saptanması, önceliklerinin belirlenmesi ve amaçlara ulaşmak için araçları uygulamadaki karar alma ve kamu seçişinin sosyal refahı artırıcı olmasıdır.*

Kamu seçişinin sosyalist ve sosyalist olmayan ülkelerdeki başlıca farkları *karar alma işlemindedir*. Kamu seçişi iktisadi problemlerin ve kamusal malların karar problemidir.

Sosyalist ekonomilerde kamu seçişinde *ağırlık hükümet kararlarındadır*. Sosyalist ülkelerde hükümetin karar alması ekonomide siyasal ve sosyal hayatın planlı idaresinin geniş problemlerinin bir kısmını oluşturur. Öncelik, toplumun bütün olarak efektif ve dinamik kalkınması için milli ekonominin idaresidir. Planlı ekonomik idare (yönetim), planlama, metotları, şekilleri, kurumsal düzenleme, operasyonel yönetimi içerir. Bunlarda, *planlı kurumsal ön ihtiyaçlar, çalışma sürecinin düzenlenmesi, kurumsal ve kontrol faaliyetleri, hukuki ve yönlendirici faaliyetler, karar almaya işçilerin iştirakleri de yer alır.* (8) Fakat kamu seçişinde hükümet kararlarında *birey ve toplumun yeğlemelerinin etkisi çok azdır*. Örneğin; sermaye ve tüketim malları oranları arasında kamu seçişinde, hükümetin milli gelirin sermaye birikimi ile tüketim malları arasında tahsisi hakkında kararları ile kontrol edildiğini görürüz. (9)

'Sosyalist milli ekonominin idaresinin temel metodu planlamadır ve karar kısmı devletin milli ekonomik planı ile yürütülür. Bunlarda esas olarak parti programları rol oynar. Bununla beraber Sovyetler Birliği'nde kamusal talep ve kamu seçişi için bir *bilgi toplama* dairesinin halkın yeğlemesini izlemesi ve bununla görevli bir *istatistik dairesi* bulunması da, bu ülkelerde de kamusal kararlar

(8) J. Penkava, "The Logic of Government Decision Making in socialist countries" The 34th Congress of IIPF, 1978, Hamburg (teksir).

(9) Béla Csikos - Nagy, "Public Choice between Capital and Consumption Goods in a Model Socialist Economy", Public Choice and Public Finance, Proc. of the 34th Congress a.g.e. s. 203-209.

alınırken, kamu seçişi yapılırken halkın yeğlemelerine de dikkat edildiğini göstermektedir. (10)

Sosyalist ülkelerde kamu seçişinde kamu oyunun etkili olduğu durumlar da vardır. Örneğin; bir kaç yıl önce Polonya'da hükümet iktisadi rasyonelliğin haklı bulduğu fiyat yükseltmesine karar vermiş, yılbaşı gelirken yapılan bu fiyat yükseltmeye öyle bir karşı koyma olmuş ki, hükümet fiyat yükseltmeyi iptal ederek, çok sonra yeniden yapmıştır. (11)

Demokratik idarelerde kamu oyunun etkisi ile ekonomik bakımdan rasyonel olmayan kamu seçişleri, karar alma, uygulamalara da pek çok örnekler verilmektedir. (12)

Şu halde bütün ülkelerde kamu yeğlemesi kamu seçişinde olumlu veya olumsuz, etkili olabilmektedir. *Kamu seçişinden beklenen tüm ekonomi ve toplum için olumlu etkide bulunacak bir seçişin yapılabilmesidir.*

Kamu seçişi ve kamu maliyesine bu genel bakış konuya giriş niteliğindedir. Normatif (gerekirci) ve pozitif alanda incelemelerle kamu seçişinin kamu maliyesine etkileri ve ilişkisi geniş bir inceleme alanıdır. Normatif olarak kamu malları teorisi optimal ver-gileme, pozitif olarak mali reformlar için vergi yükünü kimin taşıdığı, veya kamu giderlerinin dağılımı ile birlikte net vergi yükünü kimin taşıdığı, gelir dağılımına etkileri hakkında bilgi, çeşitli vergilerin özel seçişler kadar kamu seçişini nasıl etkilediği, siyasal sürecin nasıl çalıştığı hakkında önceden bilgi edinme gibi bütün bu sorunlara kamu seçiş teorisi yardım edebilir.

Konunun hukuki yönü, sosyal sözleşme ve kamu seçişi gibi, kamu seçişi ve hükümet karar alması gibi siyasal ve bürokratik problemleri, kamu seçişi ve yeğleme toplama problemleri, kamusal mallara talep, ekonomik etkinlik bakımından değerlendirilmesi gibi bir çok yönü vardır.

Bütün kamu maliyesi konularının, araçlarının incelenmesinde karşımıza kamu seçişi ile ilgili sorunlar çıkar.

(10) The 34th Congress of IIPF, 4-8 Eylül 1978 Hamburg, (Tartışmalar).

(11) P.M. Gaudemet, E. Zoller, "Les Limites a la Rationalite des Choix Budgetaires," Karl W. Roskamp (ed.) Public Choice and Public Finance, Proceedings of the 34th Congress of IIPF Hamburg 1978, Editions Cujas, s. 47.

(12) P.M. Gaudemet, E. Zoller, a.g.m. s. 45-46.

EK

Kamu Maliyesi Uluslararası Enstitüsünün (IIPF) Hamburg'da 4-8 Eylül 1978 tarihlerindeki 34 ncü Kongresinde "Kamu Seçişi ve Kamu Maliyesi" konusu incelenmiştir.

Prof. James Buchanan (A.B.D.) ın "Kamu Seçişi ve Kamu Maliyesi (Public Choice and Public Finance)" ve Prof. Nikolai Sichev (SSCB) "Sosyalist ülkelerde ekonomik seçişler ve Kamu Maliyesi (Economic Choices and Public Finance in Socialist Countries)" konulu giriş konuşmalarından sonra, kamu seçişi ve kamu maliyesi üç çalışma grubunda ele alınmıştır.

Çalışma grubu I de "Kamu Seçişinin Teorik Temelleri (Theoretical Underpinnings of Public Choice)"

- A. Sen, (İng.) "Özel yeğlemeler ve kamu seçişleri" (Private Preferences and Public Choices)
- P. Gaudemet, E. Zoller (Fr.) "Bütçe Seçişlerinin Rasyonelliği ve Sınırları, Siyasal Faktör." (The Rationality of Budgetary Choices and its Limits: The Political Factor.)
- D. Muller (A.B.D.) "Anayasaların Teorik Problemleri, Sosyal Sözleşme ve Kolektif Seçiş" (Theoretical Problems of Constitutions)
- G. Tullock (A.B.D.) "Talep Açıklama Süreci" (The Demand Reaveling Process).
- G. Galeotti (İtalya) "Kamu Seçişi ve Yeğleme Toplama Problemleri" (Public Choice and Problems of Preference Aggregation).
- J. Penkava. (Çekos.) "Sosyalist Ülkelerde Hükümetin Karar Alma Mantığı" (The logic of Government Decision making in socialist countries).

Çalışma Grubu II de "Kamu seçişlerinin uygulaması: Sonuçlar ve Problemler" (Implementation of Public Choices: Issues and Problems).

- R. Courbis (Fr.) "Kamu Yatırımlarının Seçilişi ve Yolgösterici Planlama" (The Choice of Public Investments and Indicative Planning).
- J. Margolis (A.B.D.) "Kamu Seçişleri ve Kamu Yatırımları: Merkezi Problemler" (Public Choices and Public Investments: The Central Problems)
- H. Spiller (De. Al. Cum.) "Hükümetin Karar Almasının Etkinliğini Sağlamanın Kamusal ve Yasal Yönleri" (Public and Legal Aspects of Assuring the Efficiency of Government Decision Making.)

R. Haveman (A.B.D.) "Kamu Seçişleri ve Yatırımlar: Çevresindeki Düşünceler" (Public Choices and Investments)

C.B. Blankart (Fed. Alm. Cum.) "Kamu Seçişinde Bürokratik Problemler" (Bureaucratic Problems in Public Choice)

V.V. Lavrov (SSCB) "Sosyalist Ülkelerde Optimal Kamu Yatırımlarının Başarılması" (Attainment of Optimal Public Investments in Socialist Countries)

Çalışma Grubu III de "İnsan Kaynaklarına Giderlerde Kamu Seçiş Yaklaşımı" (Public Choice Approach to Human Resource Expenditures)

J. Wiseman (İng.) "Optimal Sosyal iGderlerin Seçilişi" (The Choice of Optimal Social Expenditures)

- W. Pommerehne, (Fed. Alm. Cum.) "Gönerç (Refah) Bütçesini Saptamak İçin Kamu Seçiş Modelleri" (Public Choice Models for the Determination of the Welfare Budget)
- H. Hochman (A.B.D.) "Sosyal Giderlerin Seçilişi İçin Aileler arası Transferlerin Sonuçları" (Implications of Intra Family Transfers for the Choice of Social Expenditures).
- C. Morrison (Fr.) "Ekonomilerin Kalkınmalarına göre Kamu Seçişlerinin Dağıtıcı Sonuçları" (The Redistributive Consequences of Public Choices According to the Development of Economies).
- B. Crikos-Nagy (Mac.) "Sosyalist Ekonomi Modelinde Sermaye ve Tüketim Malları Arasında Kamu Seçiş" (Public Choice Between Capital and Consumption Goods in a Model Socialist Economy).
- V. Halberstadt, B. Van Praag (Hol.) "Güçsüzlük Programları: Hacim ve Yapı Seçiş Hakkında" (Disability Programs: About the Choice of Volume and Structure)
- Kapanış toplantısında A.T. Peacock'in (İng.) "Normatif Kamu Maliyesi Hakkında Fikirlerin Açıklanması" (The Promulgation of Ideas about Normative Public Finance) konuşması ile sona ermiştir.