

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
Prof. M.Orhan Dikmen'e Armağan

MALİYE TEORİSİ İÇİNDE FARKLI BİR
YAKLAŞIM
KAMUSAL TERCİHLER EKOLÜ(*)

Dr. Hülya KİRMANOĞLU
İ.Ü. İktisat Fak. Maliye Böl.

İktisat teorisinin tarihi, bir kurum olarak piyasanın doğmasıyla başlamıştır. Çünkü piyasa ile birlikte, iktisadi büyüklükler arasındaki ilişkiler daha berrak olarak gözlemlenebilme imkanına sahip olmuştur. Piyasanın temel öncülü değişimdir. Değişim ise tercihlerin farklılaşmasından doğmaktadır. İktisat biliminde hakim iktisat teorisinin temelinde, bireyin tercihleri vardır. Belirli davranışsal varsayımlara göre modelleştirilmiş bireyin, alternatifler arasındaki tercihleri idealleştirilmiş soyutlama düzeylerinde incelenmiştir. Ancak, bireylerin tercihleri, yalnızca, piyasa süreci içinde sağlanabilen bu mallardan oluşmamakta, kolektif olarak sağlanmak zorunda olan ve 'kamusal mal' adı verilen malları da kapsamaktadır.

Kamusal malların teorik düzeyde incelenmesi ise, yine piyasa kurumuyla başlamıştır diyebiliriz. Çünkü, piyasa ile birlikte devletin piyasa karşısındaki yerinin ve büyüklüğünün ne olması gerektiği sorunsalı ortaya çıkmıştır. Kamusal mallar bir bakıma devletin varlığının nedeni olduğu için, devletin faaliyet alanının büyüklüğü ile doğrudan ilişkili bulunmaktadır.

Bu sorunsal içinde, geleneksel maliye teorisinde devlet, "toplum"un talep ettiği kamusal malları en iyi bilen, özel ve kamusal kaynakları etkin dağıtmayı ve ihtiyacı olan gelirleri en adil paylaşımını amaçlayan bireyler üstü bir kurum olarak modelleştirilmiştir. Bu devlet modelinin iktisadi düzeydeki ifadesi ise, refah iktisadı ve fayda analizi çerçevesinde olmuştur. Bu yaklaşımı asıl olarak anglo-sakson ve anglo-amerikan literatürde görmekteyiz. Bu konuda anglo-sakson dünyadaki en önemli iktisatçı hiç şüphesiz Pigou'dur. Pigou'nun geliştirdiği ve kardinal fayda temeline dayanan etkin kaynak dağılımı analizi şu iki temel önermeye dayanmaktadır⁽¹⁾.

1. Kaynaklar, kamusal kullanımlar arasında marjinal faydaları eşitlenecek biçimde dağıtılmalıdır.

2. Kamu harcamaları, marjinal faydası, bunları finanse etmek için gerekli verginin marjinal kaybına eşit olduğu noktaya kadar genişletilmelidir.

Bu analizde dikkati çeken nokta, kamu harcamalarının marjinal fayda değerlendirmesinin kim tarafından ve nasıl yapıldığının ortaya konulmamış olmasıdır. Bu soruna bir çözüm olarak geliştirilen teori ise Samuelson'a aittir⁽²⁾. Samuelson'un analizinin temelinde, kardinal fayda yerine, faydaların sıralanması esasına dayanan ordinal fayda kavramı vardır. Samuelson'un amacı, kamu mallarının varlığı durumunda, piyasanın pareto koşullarını yerine getirmede başarısız kalışı sorununa bir çözüm bulmaktır. Bilindiği gibi, bu sorunun doğmasına neden olan husus bireylerin kamusal mallar için olan taleplerini açıklamalarında yatan çeşitli zorluklardır. Samuelson bu zorluğu yenmek için, toplumda, tüm bireylerin kamusal talep fonksiyonlarını okuyan bir planlamacı (koordinatör)

(*) Bu makale, yazarın (*Kamusal Karar Alma Süreci İçinde Borçlanma ve Açık Bütçe Tercihleri*) konulu Doktora Tezine dayanmaktadır.

(1) A.C. Pigou, (1952, s.: 30-34).

(2) P.A. Samuelson (1954).

mevcut olduğunu varsaymıştır. Bu planlamacı, herkesin faydasını maksimum kılan vergi-fiyatları saptamaktadır. Çünkü, özel mal piyasalarından farklı olarak, burada miktarlar veridir, yani herkes aynı miktarda kamusal mal tüketir, ancak elde ettiği fayda farklı düzeylerde olabilir. İşte, yukarıda sözü edilen koordinatör herkesin marjinal faydasına eşit olan bir vergi-fiyatını, adeta Walrasyen 'tatonnement' sürecinde olduğu gibi belirlemektedir.

Görüldüğü gibi, gerek Pigou'nun, gerekse Samuelson'un analizinde ve bu yazarların temsil ettiği anglo-sakson ve anglo-amerikan maliye teorisi düşüncesinde zımnen herşeyi bilen (omnipotent) bir devlet düşüncesi vardır. Bu, toplumun faydası için çalışan, toplumun refahını maksimum kılmayı amaçlayan 'iyiliksever' (benevolent) bir devlettir.

İşte kamusal tercihler ekolünün reddettiği, bu herşeyi bilen iyiliksever devlettir. Kamusal tercihler ekolü, tamamen farklı bir devlet anlayışına dayanmaktadır. Buna göre, toplumun bütünsel bir çıkarı mevcut değildir ve devlet, farklı çıkar gruplarını temsil eden bir kolektivite olarak ele alınmaktadır. Bu görüşün temelinde ise, politikacıların ve bürokratların toplumun çıkarı ile değil kendi bireysel çıkarları ile motive edildikleri tezi yatmaktadır.

Kamusal Tercihler ekolünün öncüsü James M. Buchanan, bu ekolü maliye teorisi içinde yeni bir paradigma olarak nitelendirmekte ve geleneksel maliye teorisinden kopuşun nedenlerini şöyle açıklamaktadır:

"1930-40'larda ortaya çıkan piyasa aksaklığı teorisinde olduğu gibi kamusal tercihler teorisi de bir hükümet aksaklığı teorisi (theory of government failure) sunmuştur. Nasıl ki belirli kriterlere göre test edildiği zaman tam rekabet piyasalarının aksadığı görülüyorsa, kamusal tercihler teorisi de etkinlik ve eşitlik gibi idealleştirilmiş kriterlere göre bakıldığında, hükümet ve politik organizasyonun başarısız olduğunu saptamaktadır."⁽³⁾

Kamusal tercihler ekolünün analitik yapı taşlarını incelemeden önce tarihsel olarak hangi kaynaklardan beslendiğine kısaca bir gözatalım. Daha önce sözünü ettiğimiz gibi, kamusal tercihler ekolü, anglo-sakson ve anglo-amerikan dünyada egemen olan geleneksel ya da Buchanan'ın 'ortodoks' maliye teorisi olarak adlandırdığı teoriyi bütünüyle reddetmekte ve kaynaklarını Kıta Avrupası (İtalyan ve İskandinav) iktisatçılarından almaktadır.

19. Yüzyıl İtalyan İktisatçıları (Pantaleoni, De Viti De Marco, Mazzola) kamu harcamaları ve vergilerin belirlenmesini piyasa süreci içinde incelemişler ve kaynak tahsisi mekanizması ile birleştirmişlerdir. Vergi, bu iktisatçıları tarafından, vergi ödeyicilerin talebi doğrultusunda kamu hizmetlerinin fiyatı olarak görülmekteydi. Ancak, bu yazarlar, anglo-sakson yazarların aksine, kamu kesiminin politik düzey dışında analiz edilemeyeceği görüşünü savunmuşlardır. Bunun için, vergilerin harcamalar ile eşanlı olarak belirlenmesi ve kamusal kararların bireylerin tercihlerini yansıtması gerekmektedir. Diğer yandan, sözkonusu iktisatçıları, bireysel kararların toplumsal kararlara dönüşmesi

(3) Buchanan (1979).

aşamasındaki zorluklar karşısında, bu kararların toplumdaki yönetici sınıf tarafından alınması gerektiği yargısına varmışlardır.

Kamusal tercihler ekolünün en fazla etkinlendiği kişi, İsveçli iktisatçı Wicksell olmuştur. Wicksell'in 1896 yılında yazdığı bir makale uzun yıllar sonra Buchanan tarafından "A New Principle of Just Taxation" adıyla İngilizceye çevrilirken aynı zamanda maliye teorisindeki bir yol ayrımını da çizmekteydi. Buchanan, bu etkilenmeyi şöyle anlatmakta:

"...başlangıçta standart bir kamu maliyecisi olarak yetiştim. Fakat Wicksell'i ve İtalyan maliyecilerini okuma şansını bulmam, beni politik karar alma yapılarını ve anayasal kuralları incelemeye yöneltti. Şu geleneksel soru artık ilgimi çekmiyordu "vergi yükleri nasıl paylaşılmalıdır?". Artık ilgilendiğim soru şuydu: demokratik bir toplumda vergi yükleri nasıl paylaşılır?"⁽⁴⁾.

Wicksell'in sistemi, bireyin devlet ile yararlanma ve karşılık ödeme biçiminde bir mübadele ilişkisi içinde olmasına dayanmaktadır (quid pro quo). Bu ilişkiler bütünü kamusal karar alma sürecini oluşturmaktadır. Bu süreç, toplumdaki bireylerin tümünün, doğrudan ya da temsilcileri yoluyla, hangi kamusal mal ve hizmetlerin ne düzeyde üretilip maliyetlerinin nasıl paylaşılacağına karar vermesi sürecidir. Burada Wicksell'in ortaya attığı tez, oybirliği veya yaklaşık oybirliği ilkesidir. Buna göre, her harcama bunu finanse etmek için gerekli vergiler ile birlikte oylanmalı ve ancak toplumun tüm bireyleri tarafından onaylandığı takdirde gerçekleştirilmelidir. Wicksell'in oybirliği ilkesi üzerinde bu kadar durmasının nedeni bu ilkeyi vergi yükünün adaletsiz dağılımını engelleyecek tek çözüm olarak görmesidir.

Analitik Aletler ve Varsayımlar:

Wicksell politik karar alma sürecine işaret etmiş olmakla birlikte, bu sürecin nasıl işlediğini analitik olarak incelemiş değildir. İşte kamusal tercihler ekolü bu sorunsal içinde bir analiz geliştirmek çabasıdır. Bu analiz, kamusal karar alma sürecinin iktisadî analizi olarak tanımlanabilir. Burada neoklasik iktisadın iki temel kavramının kullanıldığını görmekteyiz. Birincisi iktisadî adam (homoeconomicus); ikincisi ise, değişimden kazançlar kavramı.

Neoklasik iktisadın temel varsayımlarından biri olan iktisadî adam, yani bireyin öz çıkarıcı davranış modeli kamusal tercihler teorisine göre, politik süreç içerisinde de geçerli olmaktadır. Buna göre, rasyonel bir fayda maksimizasyoncusu olan bireyin fayda fonksiyonunda yalnızca iktisadî değişkenler değil, aynı zamanda politik değişkenler de bulunmaktadır. Burada politik değişkenler ile kastedilen toplumdaki kolektif yaşamı sağlayan kurumlardır.

İktisadî adam varsayımının bireyin politik süreç içindeki davranışlarına da uygulanmasının nedeni, Buchanan'a göre, metodolojik tutarlılık sağlamaktır. Çünkü, bireyin

(4) Buchanan (1975).

piyasa kurumunda özçıkarcı, politik düzeyde ise özgeci (altruist) davranması metodolojik olarak tutarsızdır. Buchanan'a göre, geleneksel teoride birey davranışlarının bu şekilde modelleştirilmesinin nedeni ancak böyle modelleştirildikleri zaman kıt kaynakların daha etkin kullanılacağı inancından kaynaklanmaktadır.

Değişim kavramına gelince, kamusal tercihler ekolü, neoklasik iktisattaki 'değişimden kazançlar' yani tercihlerin farklılaşması durumunda girilen mübadele sonucu elde edilen kazançlar kavramını politik sürece de uygulamaktadır. Oysa, klasik maliye teorisinde değişimden kazançlar yoktur; bir tarafın kazancı diğer tarafın kaybına eşittir (sıfır toplamı oyun geçerlidir). Zaten, bu teorinin özü, değişim kavramına değil; birey ile devlet arasında tek yanlı bir ilişkiye dayanmaktadır. Devlet, kaynakların en etkin kullanıldığı noktada toplumun refahını maksimum kılacak biçimde belirli malî kurumları seçer ve bireyler bu veri malî kurumlar altında özel piyasalardaki davranışlarını belirler.

Kamusal tercihler ekolü ise, iktisadı, kıt kaynak tahdidi altında kaynakların etkin kullanımını araştıran bir bilim olarak görmekten vazgeçip, bir değişim ve anlaşma süreci olarak görme eğiliminde olduğu için, neoklasik iktisatta özel mal piyasasında geçerli olan değişimden kazançlar ilkesinin kamusal karar alma sürecinde de geçerli olması gerektiği tezini savunmaktadır. Ancak, neoklasik teorideki, herkesin faydasını maksimum kılması ile tüm toplumun faydasını maksimum kılan görünmez el mekanizması burada mevcut değildir. Burada sözkonusu olan, toplumdaki tüm bireylerin çıkarlarını sağlayacak olan karar alma kurallarının seçilmesi olmaktadır. Dışsal zararları enaza indirmek, yani herhangi bir karara katılmayanlara bir maliyet yüklememek için değişime önsel olan bir anayasal çerçeve kurulması zorunludur. Burada anayasal çerçeve ile kastedilen, bir oyunda, oyunun kurallarının seçilmesi gibi ex ante olarak hiçkimsenin yararına ya da zararına olmayacak olan kuralların seçilmesidir. Bu ise anayasal çerçevenin oybirliği ile kurulması, yani bir tür 'sosyal anlaşma' anlamına gelmektedir⁽⁵⁾.

Tüm kolektif kararlar için tek bir karar alma kuralının olması rasyonel değildir. Herbir kolektif karar alma konusu için karar alma maliyetlerini minimum kılacak olan karar alma kuralının seçilmesi gerekmektedir. İşte bu karar alma kuralları anayasayı oluşturmaktadır. Kamusal tercihler literatürünün analitik kesinliği en yüksek olan eseri 'The Calculus of Consent' de⁽⁶⁾ (Uzlaşmanın Matematiği), Buchanan-Tullock, bu karar alma maliyetlerinden ve kurallarından yola çıkarak 'anayasal bir demokrasinin mantıksal temelleri'nin (pozitif ve normatif olarak) nasıl kurulduğunu göstermişlerdir. Aşağıda bu konuyu daha yakından incelemeye çalışacağız.

(5) Kamusal karar alma modellerinde, baskı grupları, tobicilik gibi çeşitli tercih bildirme yöntemleri mevcutsa da bireyler tercihlerini asıl olarak oylama yoluyla bildirmektedir. Kamusal tercihler ekolü içinde, ABD'de çeşitli üniversitelerde farklı yaklaşımlar ve metodlar geliştirilmiştir. Bunlar içinde en ünlüsü Buchanan'ın öncülüğünü yaptığı ancak Tullock, Tollison, Brennan, Wagner, Rowley gibi ünlü iktisatçıların da bulunduğu Virginia ekolü ise de, Rochester ve Bloomington ekollerini de anmak gerekir. En ünlü isimleri Riker ve Ordeshook olan Rochester ekolü daha çok matematik aletler ile çalışmaktadır. Burada; seçimler, koalisyon oluşturulması, parti stratejileri gibi politikanın çeşitli yönleri oyun teorisi yaklaşımı içinde incelenmektedir. Rochester ekolünün temel tezi politik sürecin bir çatışma süreci olduğu ve Virginia ekolünde olduğu gibi bu çatışmanın politik değişim yoluyla uzlaşmaya dönüşüğünü reddetmektedir. Ostrom'ların öncülüğünü yaptığı Bloomington ekolü ise politik sürecin işleyişi hakkında Virginia ekolü ile aynı değerlendirmelere sahip olduğu halde, farklı analiz teknikleri kullanmaktadır (W.C. Mitchell, 1988).

(6) J.M. Buchanan-G.Tullock, (1969).

Karar Alma Maliyetleri ve Karar Alma Kuralları

Buchanan-Tullock'un Calculus of Consent'de ortaya attıkları karar alma maliyetleri kavramı, tüm kamusal tercihler literatürünün en önemli kavramlarından bir tanesi haline gelmiştir. Buna göre kollektif karar almada iki tür maliyet söz konusudur. Birincisi kollektif bir kararı oluşturmanın yüklediği maliyet ki bu bir tür pazarlık maliyeti olarak nitelendirilmektedir. Kollektif bir kararın tek bir kişi tarafından alınması durumunda bu maliyet çok düşüktür; ancak karara katılan kişilerin sayısı arttıkça ortak bir karar alınması en başta zaman olarak bazı maliyetler yükler. Bu maliyet şekilde A eğrisi ile gösterilmiştir.

Diğer taraftan oybirliği dışında bir kuralla alınmış bütün kararlar bu karara katılmayanlara dışsal bir maliyet yükler. Herhangi bir kollektif karara katılan kişi sayısı arttıkça bu dışsal maliyetler azalır ve oybirliği durumunda sifıra iner. Bu maliyet eğrisi ise şekilde B ile gösterilmiştir.

Karar alma maliyetleri

Karar alma sürecine katılan kişi sayısı (N)

K/N

Şekil 1

Şekilde görüldüğü gibi herhangi bir kararın alınması için optimal çoğunluk K/N dir. K/N oranında kişinin katılımıyla alınan bir karar minimum maliyet yüklemektedir. Ancak, daha önce de belirttiğimiz gibi, bu kural, tüm karar alma konuları için geçerli değildir. Diğer bir deyişle, herbir karar alma konusu için minimum karar alma maliyetinin sağlandığı karar alma kuralı ayrıdır. Buchanan-Tullock, örneğin mülkiyet hakları konusunda, minimum karar maliyetlerinin oybirliği ya da yaklaşık oybirliği düzeyinde gerçekleştiğini savunmaktadırlar.

Buchanan-Tullock'un Wicksell'den devraldıkları en önemli kavram "oybirliği ilkesi"dir. Daha önce sözünü ettiğimiz gibi Wicksell, bütçesel kararların politik süreç içerisinde alınması sırasında, oybirliği ilkesinin önemini belirtirken, asıl olarak, bu ilkenin

çoğunluğun vergi yükünü azınlık üzerine aktarmasını önlediğini vurgulamıştır. Buchanan-Tullock ise oybirliği kuralının, oydeğiştokuşu (logrolling) yapılabildiği durumda Pareto optimum sonuçlar vereceğini, yani hiçkimsenin refahını azaltmadan herhangi bir kişinin refahını arttırmanın mümkün olmadığı bir optimum noktanın yakalanabileceğini göstermişlerdir. Burada oydeğiştokuşu konusu üzerinde biraz durmamız gerekmektedir. Buchanan-Tullock'a göre, oydeğiştokuşunun önkoşulu, bireylerin kamusal tercihlerinde istek yoğunluklarının farklı olmasıdır. Örneğin, herhangi bir birey çok yoğun olarak talep ettiği A projesine karşılık, istek derecesinin daha az olduğu B projesinden vazgeçebilir. Oybirliği kuralının bir anayasal kural olarak benimsenmesi durumunda, Buchanan-Tullock'a göre, seçmenler arasında oydeğiştokuşu yapılarak, kollektif düzeyde de bir pareto optimumu sağlanabilir.

Kamusal tercihlerin savunucularından Rowley'e göre, "Calculus of Consent" kamusal tercihler literatürü içinde en iyimser sonuçlara ulaşan eserlerden birisidir, çünkü, anayasal tercih yoluyla değişimden kazançların mümkün olduğunu savunmaktadır; şöyle ki: "anayasal tercihle, meclis içindeki negatif toplamı oyunlar yasaklanıp, çıkar gruplarının servet yıkıcı davranışları engellenebilir"⁽⁷⁾.

Biz, bu konuda, kamusal tercihler görüşünün çok iyimser olmadığını, denk bütçenin bir anayasa maddesi olarak kabul edilmesi yolundaki önerisiyle ortaya koyduğunu düşünmekteyiz. Bu konuyu daha ayrıntılı olarak tartışmadan önce, açık bütçenin en önemli aleti olan kamusal borçları ele alacağız.

Kamusal Tercihler Ekolü ve Kamusal Borçlar

Burada belirtmemiz gereken bir husus, bu modelde, harcama kararlarının, bunları finanse etmek için gerekli vergiler ile birlikte alındığıdır. Vergiler (veya diğer finansman aletleri; örneğin borçlanma ve para basımı) kamu harcamalarının fiyatı olarak ele alındığı için, sözkonusu harcama taleplerini belirleyen bir faktör olmaktadır. İşte kamu borçları, kamusal tercihler ekolü tarafından bu çerçevede incelenmiştir.

Kamusal tercihler ekolünün temel yapı taşı olan kendi çıkarları doğrultusunda davranan kamusal karar birimleri (seçmenler, çıkar grupları, politikacılar, bürokratlar) kamu harcamalarının finansmanında, borçlanma ve vergileme arasında tercihde bulunurken hangi motivasyon ile davranırlar?

Yukarıda, vergilerin, kamusal tercihler teorisi tarafından, kamu harcamalarının fiyatı olarak ele alındığını belirtmiştik. Bu noktada belirtmemiz gerekir ki, burada fiyat ile özel mallarda olduğu gibi bir fiyattan sözedilmemekte, ancak, finansman biçiminin bireylerde yarattığı algılama etkisi kastedilmektedir. Şöyle ki, bazı finansman biçimleri, harcamanın maliyetinin doğru olarak algılanmasını sağlarken⁽⁸⁾, bazıları olduğundan düşük olarak algılanmasına neden olmaktadır. İşte, kamu borçlanması, kamusal tercihler ekolüne göre, bu ikinci türün en belirgin örneğidir.

Burada, karar alma birimlerinin maliyetleri düşük olarak algılanmasının nedeni

(7) C.K.Rowley (1987, s.: 3).

(8) Örneğin bir hizmet karşılığı alınan harçlar.

kamu borcu yanılması içine düşmeleridir. Borç yanılması kavramını maliye literatüründe ilk kez kullanan yazar, İtalyan iktisatçılardan Puviani'dir (1903). Kamusal tercihler teorisi ise, bu kavramı, karar alma süreci içinde incelemiştir.

Borçlanmanın bir maliyet olarak nasıl algılandığını ve borç yanılmasının hangi aşamalarda doğduğunu incelemeyen önce, maliyet kavramının, kamusal tercihler ekolü tarafından nasıl değerlendirildiğini açıklamaya çalışalım. Bilindiği gibi, geleneksel fayda maliyet analizlerinde, maliyetler reel kaynaklardan vazgeçildiği anda doğar. Bu teoriye göre, reel maliyetler karar alma sürecinden bağımsızdır ve objektif olarak ölçülebilir. Kamusal tercihler ekolüne göre ise, maliyetler tercihlerden bağımsız olarak düşünülemez. Buna göre, iki tür maliyet tanımlanmıştır⁽⁹⁾. Birincisi, bugünkü karar alıcıların katlandıkları ve "tercihi etkileyen maliyet" olarak adlandırılan maliyet ki, bu tamamen sübjektif bir maliyettir. Bu maliyetin düşük ya da yüksek olması karar alıcıların tercihlerini etkileyen bir unsur olmaktadır. Diğer yandan, "tercihten etkilenen maliyet" olarak adlandırılan ikinci tür bir maliyet daha vardır ki, bu maliyet tercih bir kez yapıldıktan sonra meydana gelen fayda kaybını göstermektedir.

İşte, kendi faydalarını maksimize etmek amacıyla çalışan bugünkü karar alıcılar⁽¹⁰⁾, borçlanmayı daha düşük bir maliyet olarak algıladıkları için vergileme ile borçlanma arasındaki tercihlerini bu ikincisi yönünde yapacaklardır. Bu durumda reel fayda kaybına uğrayacak olan ise, bu borçların ödenmesi döneminde vergi yükleri artacak olan gelecekteki nesillerdir. Bugün borç tahvillerini satın alanlar ise, kaynakların bugünkü kullanımından vazgeçtikleri için, geleneksel kamu maliyesi tarafından görüldüğü gibi borç yüküne katlananlar değil, yalnızca kaynaklarını tasarruf ve tüketim arasında paylaşan kişilerdir.

Sonuç olarak, kamusal tercihler teorisine göre, borç yanılması içine düşen bugünkü karar alıcılar, bugün karar alma sürecine katılma hakkı olmayan gelecekteki vergi ödeyiciler aleyhine olarak kaynakları gelecekte bugüne aktarmaktadırlar.

Kamusal tercihler teorisinin kamusal borçlanmanın gelecek nesillere yük aktardığı tezine temel olarak getirdiği borç yanılması argümanı, asıl tartışma zeminini borç yanılması hipotezinin geçerli olmadığı görüşüne dayanan "Ricardo'cu Denklik Teoremi" ve Barro'nun aynı teoremi yeniden canlandırarak ortaya koyduğu "Barro'cu Tarafsızlık Teoremi"ne karşı bulmuştur.

Ricardo'nun borçlanma ile vergileme arasında tam bir denklik olduğu önermesine dayanan "Ricardo'cu Denklik Teoremi"nin önkoşullarından bir tanesi "bireylerin, borçlanma dolayısıyla gelecekte ödeyecekleri vergilerin bugünkü, iskonto edilmiş değerini tam olarak hesaplayabilecekleri" varsayımına dayanmaktadır⁽¹¹⁾. Ricardo, bu konuyu

(9) J.M. Buchanan (1969, s.: 43).

(10) Burada, politikacıların yeniden seçilebilmek için oylarını maksimum kılacak politikaları uyguladıkları (Downs/1957), bürokratların ise faaliyet alanlarını genişletmek güdüsüyle (Niskanen/1971) hareket ettikleri modellere dayanılmaktadır.

(11) Diğer varsayımlar ise şöyle sıralanmaktadır: 1. Kamu harcamalarının düzeyi finansman yönteminden bağımsızdır, 2. Borçlanma gelecekte ödenecek olan vergilerle ortadan kaldırılır, 3. Sermaye piyasaları mükemmel işlemektedir, 4. Ömürboyu kazanç olanakları bilinmektedir, 5. Bireyler sonsuza dek yaşayacaklarmış gibi davranırlar, 6. Tüm vergiler baş vergisi olarak alınmaktadır. (M.A.Monaco-C.K.Rowley, "A Political Economy of Budget Deficits" C.K.Rowley ed. - 1987 içinde s.: 225).

şöyle bir örnek ile açıklamıştır: Tamamen rasyonel bir birey 2000 \$'lık bir vergiyi bir defada ödemek ile, % 5 faiz oranı olduğu durumda, yılda 100 \$ vergi ödemek arasında kayıtsız kalır. Bunun diğer bir anlamı ise, devletin 2000 \$'lık vergi yerine borçlanmaya gidip, yıllık 1000 \$ olan faizleri aynı miktarda vergilerle karşılama durumu, borçları - vergi ödeyici bireylerin bu iki seçenek arasında kayıtsız kalacağıdır⁽¹²⁾.

Barro'nun 1974 yılında yazdığı ünlü makalesi "Devlet Borçları Net Servet midir?" yukarıda anılan Ricardo'cu temellere dayanmaktadır. Bu makalede savunulan teze göre, bireyler ellerinde tuttıkları devlet tahvillerinin gelecekteki nesillere yük aktarmaması için (bugünkü nesiller, gelecekteki faiz ödemelerinin neden olacağı ilave vergi yükünü-malî yanılısına içine düşmeden- tam olarak hesaplayabildikleri ve ilerideki nesilleri kendi yaşamlarının devamı olarak gördükleri için) bugünkü tasarruflarını aynı oranda arttırmırlar. Dolayısıyla devlet borçlarının herhangi bir net servet etkisi yoktur. Bu noktada belirtmemiz gereken çok önemli bir husus, bu tezin, kamusal tercihler teorisine karşı değil, devlet tahvillerinin net servet olduğu kabulünden yola çıkarak, borçlanmanın bir maliye politikası aleti olarak kullanıldığı durumda ekonomide genişletici etki yaptığı tezine dayanan keynesyen görüşlere karşı geliştirilmiştir.

Ancak Barro'nun sözü edilen makalesi, keynesyen çevrelerde olduğu kadar, belki daha fazla, yarım yüzyıla yakın bir zamandır keynesyen görüşe karşı mücadele eden kamusal tercihler ekolü çevresinde tepki yaratmıştır. Çünkü, kamusal tercihler ekolünün, Keynes ile birlikte meşrulaşan bütçe açıklarına karşı verdiği mücadele en önemli argümanı olan gelecek nesillere yük aktarımı hipotezi, böylece teorik düzeyde yeni bir yara almış olmaktadır.

Buchanan'ın keynesyen görüşe karşı en büyük eleştirisi o güne kadar adeta ahlâkî bir kural olarak kabul edilen bütçe denklığı ilkesini yıkmasıdır. Gelecek nesillere yük aktarımı argümanına karşı olarak ise, keynesyen görüş, Lerner'in "kendi kenidimize borçlanıyoruz"⁽¹³⁾ biçiminde ifade ettiği görüşü ileri sürmektedir. Buna göre, gelecekte, kaynaklar vergi ödeyecek olanlardan alınıp faiz ödemesi yapılacak olanlara aktarılacağı için ekonominin bütünü açısından reel bir değişiklik olmayacaktır. Bu yaklaşım, kamusal tercihler teorisinin temel ilkelerine taban tabana ters düşmektedir. Öncelikle, kamusal tercihler ekolü, toplumun bir bütün olarak değerlendirilemeyeceği ve faydalar ile zararların toplanamayacağı temel görüşüne dayanmaktadır. Buna göre, gelecekte faiz gelirleri elde edecek olan kesimler ayrı, vergi yüküne katlanacak olan kesimler ayrıdır.

Bu noktada dikkat edilmesi gereken çok önemli bir husus, kamusal tercihler teorisinin keynesyen görüşlere ve Barro'cu görüşlere farklı boyutlarda karşı çıktığı ve bir anlamda keynesyen modele daha yakın olduğudur. Barro'cu görüş, daha önce de belirttiğimiz gibi, devlet tahvillerinin net servet olmadığı savından hareketle, bunların ekonomi üzerinde genişletici bir etkiye sahip olmadığı ve kaynakların nesiller arası dağılımı açısından tarafsız olduğu sonucuna varmaktadır⁽¹⁴⁾. Oysa, keynesyenler, borçlanmanın ge-

(12) Aktaran: J.M.Buchanan (1958, s.: 115).

(13) A.P. Lerner, "The Burden of the National Debt" (1948) J.M. Ferguson (1964) içinde s.: 17.

(14) Rasyonel Beklentiler teorisinin ünlü ismi Barro, burada sözü edilen tezini, keynesyenler ile monetaristler arasında uzun yıllardır süren maliye politikalarının genişletici etkisinin olup olmadığı tartışmasında, genişletici etkinin olmadığını ileri süren monetarist görüşü destekleyen bir argüman olarak geliştirmiştir.

nişletici bir maliye politikası aleti olduğunu savunurken, zmnen kurumların tercihler üzerinde etkili olduğunu kabul etmektedirler. Ancak, keynesyenlerin, bu konuda, kamusal tercih görüşü yanlıları ile ayrıldıkları çok önemli bir nokta, bu ikincilerin bu aletin kesinlikle kullanılmaması gerektiği yolundaki normatif yargısıdır. Çünkü, kendi bireysel çıkar motivasyonu ile davranan kamusal karar alma birimleri, demokratik kurumların işleyişi içinde kamusal tercihlerin bu yargısına uymazlar ve demokrasinin yozlaşmasına neden olurlar.

Bu durumda, kamusal tercihlerin ortaya attığı bir çözüm, son yıllarda bu ekolün en önemli konularından bir tanesi haline gelen anayasal iktisattır. Buna göre, karar birimlerinin tercihlerinin sistemi yozlaşmaya götürdüğü kararlar, bir anayasa maddesi ile sınırlandırılabilir. Bu çerçevede içinde, kamusal borçlanma sorununun, "denk bütçe" kuralının bir anayasa maddesi olarak kabul edilerek çözülmesi önerilmektedir⁽¹⁵⁾.

Kanımızca, kamusal tercihler ekolünün anayasal iktisada yönelmesine benimsediği bazı varsayımlar neden olmaktadır. Bunlardan birincisi, bireyin kolektif kararlarda da özel kararlarda olduğu gibi, özçıkarcı davranması ve diğeri ise vergilerin harcamaların fiyatı olarak ele alınmasıdır.

Bireyin kolektif kararlarda özçıkarcı davranması rasyonel midir? Daha önceki bölümde açıkladığımız gibi, kamusal tercih yaklaşımına göre, bireyin kolektif kararlarda rasyonel davranması, geleceğe ilişkin belirsizlik temel koşul olmak üzere, kendisine minimum maliyetleri yükleyecek olan kuralları seçmesidir. İşte bu kurallar setini oluşturan anayasa, bir anlamda, toplumdaki bireyler arasındaki en küçük ortak paydayı ifade etmektedir. Kamusal tercih yaklaşımına göre, bu kuralların en önemlilerinden bir tanesi, hiçkimsenin, elde ettiği kamusal faydadan daha fazla bedel ödemeye zorlanmamasıdır. Rasyonel birey bunu garanti altına almak ister çünkü, ileride kendisinin de böyle bir yük altına girip girmeyeceğine ilişkin bilgisi yoktur. Bu değerlendirmenin temelinde ise, kamusal tercih yaklaşımının bireyi ele alış tarzı yatmaktadır; şöyle ki birey toplumdaki iktisadî bölüşüm içindeki yerinden tamamen soyutlanmış durumdadır. Emek ya da sermaye sahibi olması kamusal tercihlerini hiçbir şekilde etkilemez. Oysa, bireyleri kamusal tercihler ekolünün varsaydığı gibi atomik ve izole karar birimleri yerine üretim ve bölüşüm süreci içindeki yerlerine göre ele aldığımız zaman geleceğe ilişkin beklentilerinin belirsiz olmaktan çıktığını söyleyebiliriz. Bunun, konumuz açısından en önemli çıkarsaması, emek sahibi kesimin, tasarruf yapamamasından doğan bazı kamusal taleplerinin ortaya çıkacağıdır⁽¹⁶⁾. Bunlar, en çok, sosyal transfer harcamalarını doğuran taleplerdir. İşte, bu olgu kabul edildiği anda, ortaya iki seçenek çıkmaktadır: 1. sözkonusu talepleri, diğerkesim(ler) ödeyecektir 2. kamu borçlanması yoluna gidilecektir. Kamusal tercihler ekolü bu seçeneklerin ikisini de kabul etmediği için, sözkonusu talepleri gözardı etmektedir, veya bu talepleri gözardı ettiği için yukarıdaki seçenekleri reddetmektedir.

(15) Ancak, kanımızca, buradaki anayasa kavramını "Calculus of Consent" de sözü edilen anayasa kavramından ayırmak gerekir. Bu eserde, demokratik bir toplumdaki karar birimlerinin uzlaşma koşullarının oybirliği ile oluşturulduğu bir anayasa sözkonusu iken, anayasal iktisat, sisteme dışsal bir gücün (örneğin etik değerleri çok yüksek iktisatçılar) 'deux ex machina' gibi sorunu çözmesini beklemektedir.

(16) Kamusal tercihler ekolüne göre, birey tasarruf yapıyorsa tembel veya müsrif olduğu için yapmamaktadır.

Çalışmamızın başında, kamusal tercihler ekolünün, kamusal karar alma sürecinin iktisadi analizi olarak tanımlandığını belirtmiştik. Bu noktada, şu soruyu sormaktayız: kamusal karar alma süreci, yukarıda sözü edilen talepleri gözardı etmeden incelenemez mi? Bizce, kamusal karar alma süreci, toplumdaki sınıfsal yapılaşma içinde, farklı sınıfların kamusal taleplerinin uzlaştığı bir süreç olmalı ve anayasanın çerçevesi, bu pazarlık sürecini düzenleyecek kuralların belirlenmesi ile sınırlı olmalıdır. Oysa, kamusal tercihler ekolünün bazı varsayımları ve analiz aletleri konuyu 'anayasal iktisat' olarak adlandırılan alana çekmiştir. Bizce, kamusal tercihler ekolü, bu sonuca ulaşırken, 'gelecek nesillere yük aktarımı' gibi bazı argümanlar kullanmakla birlikte, sorun esas itibarıyla, kamu kesiminin büyümesine⁽¹⁷⁾ hiçbir argümana bağlı olmaksızın sadece kendisi için karşı olan ve kamusal tercihler ekolünün de içinde bulunduğu yeni sağ akımının ideolojik konumundan kaynaklanmaktadır.

KAYNAKÇA

- J.M. Buchanan, "Public Principles of Public Debt", R.D.Irwin, Inc., 1958.
- , "Cost and Choice", Markham Publishing Company, 1969.
- , "Public Finance and Public Choice" National Tax J., December, 1975.
- , "Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and its Normative Implications", IHS Journal 3, 1979.
- J.M. Buchanan-G.Tullock, "The Calculus of Consent", Ann Arbor, 1969.
- J.M.Buchanan-RWagner "Democracy in Deficit", Academic Press, 1977.
- A.Downs, "An Economic Theory of Democracy", Harper-Row Publishers, New York, 1957.
- J.M. Ferguson, "Public Debt and Future Generations", Un of North Carolina Press, 1964.
- W.C. Mitchell, "Virginia, Rochester, and Bloomington: Twentyfive Years of Public Choice and Political Science", Public Choice, 56, 1988.
- W.A. Niskanen "Bureaucracy and Representative Government", Aldine Atherton, 1971.
- A.C. Pigou, "A Study in Public Finance" MacMillan Co. Ltd., 1952.
- C.K. Rowley (ed.): "Democracy and Public Choice", Basil Blackwell, 1987.
- P.A. Samuelson, "Pure Theory of Public Expenditure and Taxation", Review of Economics and Statistics, vol. 36, no. 4, 1954.