

Optimal Demogrant: James M. Buchanan'ın Genellik İlkesini İhlal Etmeyen Anayasal “Sosyal Transfer Harcaması Kuralı” Önerisi

*Optimal Demogrant: James M. Buchanan's Constitutional “Social Transfer Expenditure Rule”
Based on Generality Principle*

Coşkun Can AKTAN^a

Mehtap ÖKSÜZ^b

Özet

Bu makale James M. Buchanan'ın demogrant önerisini- ayrımcılık yapılmaksızın tüm demografik gruplara uygulanan evrensel temel gelir biçimi - anayasal bir mali kural olarak incelemeyi amaçlamaktadır. 1986 Nobel Ekonomi Bilim Ödülü sahibi Buchanan, günümüzde keyfi siyasi kararlara karşı çıkarak “kurallar karşı kararlar” tartışmalarının yer aldığı literatürde önceden belirlenmiş ve kamuoyuna açıklanmış öngörülebilir kuralların önemine vurgu yapmaktadır. Buchanan, genellik ilkesinin (kanun önünde eşitlik) hem vergilendirme hem de harcama politikalarına uygulanması gerektiğini savunmaktadır. Buchanan'ın demogrant önerisi “genellik ilkesi” dayanmaktadır ve bu norm “ayrımcılık yapmama ilkesi” ile tanımlanmaktadır. Buchanan'ın ayrımcılık karşıtı demokrasisi ancak genel, soyut ve bağlayıcı anayasal kuralların kabulüyle mümkündür.

Anahtar Kelimeler: Demogrant, Evrensel temel gelir, Genellik ilkesi, Ayrımcılık yapılmaması ilkesi, Buchanan, Refah devleti

Jel Kodları: D72, D79

Başvuru: 05.03.2025

Kabul: 25.03.2025

Abstract

This paper aims to explore James M. Buchanan's demogrant proposal — a form of universal basic income to applied entire demographic group without discrimination — as a constitutional fiscal rule. Buchanan, the winner of the 1986 Nobel Prize in Economic Science, opposed day-to-day arbitrary political decisions and emphasized the importance of predictable rules that were determined in advance and made available to the public in the literature of “rules versus discretion” discussion. Buchanan argue that the generality principle (equal treatment under the law) should be applied to both taxation and expenditure policies. Buchanan's demogrant proposal is based on the “principle of generality” and this norm is defined together with the “principle of non-discrimination”. Buchanan's non-discriminationary democracy is only possible with the acceptance of general, abstract and binding constitutional rules.

Key Words: Demogrant, Universal basic income, Generality principle, Nondiscrimination principle, Buchanan, Welfare state.

Jel Codes: D72, D79

^a Prof. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ccan.aktan@deu.edu.tr, 0000-0003-4294-2314.

^b Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, mehtapoksuz@comu.edu.tr, 0000-0001-5862-5079.

GİRİŞ

1986 Nobel Ekonomi ödülü sahibi James M. Buchanan yarım yüzyılı aşan yazı hayatı boyunca ekonomi yönetiminde iradi-ihyari-takdiri kararları eleştiren ve her daim kuralların ve kurumların önemine vurgu yapan bir fikir insanıdır. Buchanan “kararlara karşı kurallar” (rules vs. discretion) tartışmasında gününbirlik kararlara karşı çıkarak daima önceden belirlenmiş ve halkın bilgisine sunulmuş öngörülebilir kuralların önemi üzerinde durmuştur. Sosyal ve iktisadi transferlerin siyasetçilerin keyfi kararlarına teslim edilmesinin ortaya çıkardığı istismar ve suistimalleri önleyecek ana çözüm önerisini “genellik ilkesi” çerçevesinde ele alarak gelirin yeniden dağıtımına yönelik uygulamaların da bu ilkeyi ihlal etmeyecek şekilde yürütülmesini savunmuştur.

“Muhafazakâr kamu maliyesi” ya da “mali muhafazakârlık” olarak ifade edebileceğimiz geleneğin öncüsü olan Buchanan çıkarlara değil, ilkelere dayalı bir siyasetin ancak kurallar dahilinde mümkün olabileceğine inanmaktadır. Buchanan’ın “mali anayasa” teorisi içerisinde yer alan “vergi anayasası” bugüne değin birçok teorik, analitik ve ampirik araştırmanın konusu olmuştur. Buchanan’ın sosyal ve iktisadi transferler konusundaki fikriyatı ve çözüm önerisi ise Türkçe literatürde bugüne değin incelenmemiştir.¹ Bilebildiğimiz kadarıyla İngilizce literatürde bile Buchanan’ın anayasal refah devleti modeli ve “demogrant” önerisi üzerinde yeterince inceleme ve araştırmalar yapılmış değildir.

Bu araştırmada James M. Buchanan’ın gelirin yeniden dağıtımına yönelik refah devleti uygulamalarına alternatif olarak anayasal refah devleti önerisinin bir özeti sunulmaktadır. İlk olarak liberal anayasacılık felsefesi ve klasik politik iktisadın temel ilkelerine sıkı sıkıya bağlı olan Buchanan’ın genellik ilkesi ve demogrant önerisi ele alınmaktadır. Çalışma genel değerlendirme ve sonuç bölümü ile son bulmaktadır.

1. GENELLİK İLKESİ’NİN GENELLEŞTİRİLMESİ ve ÜNİFORMİTE

“Siyaset için uygun olan ilke genellik ilkesinin genelleştirilmesidir”

The proper principle for politics is that of generalization or generality.

(Buchanan & Congleton, 1998: xi)

Çıkarlara Değil İkelere Dayalı Siyaset: Ayrımcılık Yapmayan Demokrasiye Doğru başlığını taşıyan eser Buchanan’ın meslektaş ve öğrencisi Roger Congleton ile birlikte münhasıran genellik ilkesini ayrıntılı olarak inceleyen kapsamlı eseridir. Buchanan ve Congleton hükümetlerin iktisat politikası araçlarını kullanmak suretiyle muhtelif kişi ve gruplara, sektörler ve bölgelere sağladığı ayrıcalıkların (imtiyazların) sonuçta ayrımcılık yarattığına vurgu yaparak şöyle demektedirler:

“Siyaset için uygun olan ilke genellik ilkesinin genelleştirilmesidir. Bu standart, siyasi eylemler baskın bir koalisyona veya etkili bir çıkar grubuna tüyeltikten bağımsız olarak tüm kişilere eşit olarak uygulandığında karşılanmış olur. Siyasi eylemler açık biçimde ayrımcı olduğunda bunun olumlu veya olumsuz etkileri ortaya çıkar ve böylece genellik ilkesi ihlal edilmiş olur.” (Buchanan & Congleton, 1998: xi)

Buchanan ve Congleton eğer genellik ilkesine uyum sağlanmak isteniyorsa o takdirde hükümetin uyguladığı iktisat politikalarının herkese aynı ve eşit şekilde uygulanacak “standart” kurallardan oluşması gerekir görüşünü savunmuşlardır. Kendi ifadeleriyle “Hükümet politikalarının genellik ilkesine uygun olması için üniformiteyi (uniformity) hedeflemesi gerekir.” (Buchanan & Congleton, 1998:129).

Buchanan kendine ait külliyatında sıklıkla mali anayasa içerisinde “genellik” ve “üniformite”² ilkelerine bağlı kalınması hem vergileme hem de harcama tarafında ayrımcı uygulamalara izin verilmemesi görüşünü savunan yazılar kaleme almıştır.³

¹ Türkçe literatürde mali ayrıcalıklar ve mali ayrımcılık konusunu kamu tercihi ve anayasal politik iktisat perspektifinden inceleyen bir çalışma için bkz. Aktan, 2019.

² İngilizce’deki “uniformity” kelimesini “tekdüze”, “yeknesak” ya da “homojen” olarak tercüme etmek yerine “üniformite” olarak kullanmanın daha uygun olacağını düşünüyoruz.

³ Buchanan’ın genellik ilkesine olan bağlılığı Gordon Tullock ile kaleme aldığı The Calculus of Consent eserine kadar uzanmaktadır. Bkz. Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962/1999). The Calculus Of Consent: The Collected Works Of James M. Buchanan (vol. 3). Indianapolis: Liberty Fund. Tullock’la birlikte kaleme aldığı şu makalesi de genellik ilkesine dair kısa bir yazıdır: Buchanan J.M. and G. Tullock (1964). “Economic Analogues to the Generalization Argument,” Ethics 74 (July 1964): 300–301. Buchanan’ın kamu maliyesinde genellik ilkesine dair ana savunusu ise şu makalede yer almaktadır: Buchanan, J. M. 1993. “The Political Efficiency of General Taxation,” National Tax Journal 46 (December 1993): 401–10. Congleton da kariyeri boyunca genellik ilkesini savunan bazı makaleler kaleme almıştır. Bkz. Congleton, R.D. (1997). “Political Efficiency and Equal Protection of the Law”, Kyklos, 50:4, 485-505.; Congleton, R.D. (2004). “Generality and the Efficiency of Government Decision Making”. In: Rowley, C.K., Schneider, F. (eds) The Encyclopedia of

James M. Buchanan “genellik ilkesi” fikriyatının oluşmasında özellikle John Locke ve F.A. Von Hayek’in görüşleri etkili olmuştur. Aydınlanma Çağı filozoflarından John Locke (1632-1704) “...herhangi bir devletin yasama organı ya da en yüksek otoritesine sahip olan her kimse, günübürlük kararnamele ile değil; önceden halkın bilgisine sunulmuş ve ilan edilmiş yerleşik daimî kurallarla bağlıdır” (Locke, 2012:84) diyerek kurallarda düzenlilik ve istikrarın önemini fevkalade güzel bir şekilde ifade etmiştir.

Friedrich A. Von Hayek (1899-1992) de 1944 yılında yayınlanan Kölelik Yolu (The Road to Serfdom) adını taşıyan eserinin Hukuk Devleti adını taşıyan bölümünde önceden belirlenmiş ve ilan edilmiş kuralların önemini şu sözlerle açıklar:

“... tüm teknik ayrıntılardan arındırılmış olarak hükümet tüm eylemlerinde önceden belirlenmiş ve ilan edilmiş kurallara bağlı olarak hareket eder. Bu kurallar, insanların otoritenin sahip olduğu cebir gücünü belirli durumlarda nasıl kullanacağını oldukça kesin bir şekilde öngörmelerine ve işlerini bu enformasyon temelinde ona göre planlamalarını mümkün kılar. (...) “Eğer devletin eylemleri öngörülebilir olacaksa o takdirde sabit kurallara bağlanmalı ve bu kurallar önceden kestirilemeyen ve hesaplanmayan somut koşullardan bağımsız olarak oluşturulmalıdır.” (Hayek, 1944: 92, 85).

Buchanan kamu maliyesinin bir ayağı olan vergileme tarafında “selektif vergileme” (selective taxation) ve “ayrımcı vergileme” (differential taxation) olarak adlandırılan uygulamaların ideal bir vergi sisteminin temel ilkeleri ile bağdaşmayacağı görüşündedir.⁴ Buchanan genel vergilemenin oran farklılaştırması öngören selektif vergileme ve ayrımcı vergilemeden çok daha etkin olduğu görüşündedir. Kamu maliyesinin diğer tarafında yer alan kamu harcamaları konusunda da yine prosedürel kural olarak genellik ilkesinin önemli olduğunun altını çizmiştir.

2. BUCHANAN’IN “DEMOGRANT” ÖNERİSİ

“Mali süreçle yeniden dağıtım uygulanırken genellik kriterini karşılamaya en yakın olan uygulama tüm gelirler üzerinden sabit bir vergi oranı alınması ve herkese eşit demogrant hibeler sağlanmasıdır.” (Buchanan & Congleton, 1998: 118)

Buchanan’ın demogrant önerisi genellik ve ayrımcılık yapmama ilkeleri üzerine kuruludur. Ona göre siyasetin esas alması gereken temel ilke “genellik ilkesi” (generality principle) olmalıdır. Bu ilke, ayrımcılık yapmama ilkesiyle tamamlanır.

Siyasette genellik ilkesinin uygulanması “devlet baba” metaforu (paternalizm) ile temsil edilen anlayışın köklü bir şekilde değişimini sağlayabilir. Bu bağlamda genellik ilkesi, devletin, toplumun iyiliğini gözetin, koruyucu bir “devlet baba” figüründen; bütün bireyleri eşit şekilde ele alan ve vatandaşlara kendilerini geliştirme ve gerçekleştirme fırsatı sunan adil ve tarafsız bir devlet anlayışına geçişi mümkün kılar (Buchanan ve Congleton, 1998: xi). Genellik ve ayrımcılık yapılmaması ilkelerine dayalı demogrant önerisi aynı zamanda transfer devletine dönüşmüş olan modern refah devleti uygulamalarına da bir düzen ve sınırlama getirerek makul ve kabul edilebilir bir “minimum refah devleti” tesis edilebilmesine olanak sağlar (Kliemt, 1993, 1995).

James M. Buchanan, çağdaş refah devletlerindeki adaletsizliğe ve verimsizliğe son verecek bir öneri olarak “demogrant” önerisini geliştirmiştir. Demogrant, Evrensel Temel Gelir (ETG) kapsamında değerlendirilen bir gelir transferi modelidir. Ancak, klasik ETG’den farklı olarak yalnızca bireylere yapılan ödemeleri değil, bu ödemelerin finansmanında benimsenen ilkeleri de içermektedir. Bu bağlamda, demogrant, hem transfer harcamalarında hem de vergi gelirlerinde genellik ve ayrımcılık yapmama ilkelerine dayanan anayasal kurallar bütünü (Lehto & Meadowcroft, 2021: 146) olarak tanımlanabilir.

“Demogrant” kelimesi, “demografik” (demographic) kelimesinin kısaltması olan “demog” ile “hibe” anlamına gelen “grant” kelimelerinden oluşan ve demografik grubun tüm bireylerine hiçbir ayırım gözetmeksizin ödenen transferler anlamına gelen bir kelimedir. Demograntın grup hedefli ve evrensel olmak üzere iki farklı uygulaması vardır. Grup hedefli demogrant uygulamasında demografik grubun tüm üyelerine ayırım yapılmaksızın transfer ödemesi gerçekleştirilmektedir. Grup hedefli demogrant uygulamasına yaşlılık aylıklarını örnek verebiliriz.

Public Choice. Springer, Boston, MA.; Congleton, R. (2007). “On The Feasibility Of A Liberal Welfare State: Agency And Exit Costs in Income Security Clubs”. Constitutional Political Economy, 18, 145–159.

⁴ Mali ayrımcılık (fiscal discrimination) devletlerin mali araçların (özellikle vergileri) kullanılmasında yaş, ırk, renk, etnik köken, cinsiyet, cinsel yönelim, dinî inanç, toplumsal statü, engellilik ve saire durumları dikkate alarak bir birey ve/veya gruba farklı davranmaları veya vergi konularını (gelir, tüketim, servet vs.) farklı şekillerde vergilendirmeye tabi tutmaları demektir. Mali ayrımcılık dar anlamda vergi ayrımcılığı (tax discrimination) ile aynı anlama gelmektedir. Selektif vergileme esasen bir vergi ayrımcılığı uygulamasıdır. Burada amaç negatif dışsallıkların vergi yoluyla içselleştirilmesidir. Detaylı bilgi için bkz. Aktan, 2019.

Optimal Demogrant: James M. Buchanan'ın Genellik İlkesini İhlal Etmeyen Anayasal "Sosyal Transfer Harcaması Kuralı" Önerisi

Evrensel demogrant ise bir ülkedeki tüm vatandaşlara ek herhangi bir ölçüt aranmaksızın yapılan transfer ödemeleridir. Evrensel demogrant günümüzdeki Evrensel Temel Gelir (ETG) veya Temel Gelir Garantisi (TGG) önerilerine eşdeğerdir. Bunun yanında Milton Friedman (1962)'ın Negatif Gelir Vergisi önerisine de benzemektedir. Yüksek gelirlilerden, gelirinin temel gelire karşılık gelen kısmını geri alan sabit bir gelir vergisi uygulaması ile uygulanan evrensel temel gelir planı, Negatif Gelir Vergisi ile aynıdır (Lehto & Meadowcroft, 2021: 150-151).

Demogrant fikrinin temelleri Gordon Tullock ve James M. Buchanan tarafından 1962 yılında kaleme alınan The Calculus of Consent adlı çalışmada atılmıştır. Buchanan ve Tullock, toplumsal seçim sürecini oyun teorisinin kurallarıyla inceledikleri 11. bölümde, toplumsal seçim sürecinin oyun nitelikleri göstermeyen ve siyasi süreçte bireysel katılımcıya farklı bir avantaj sunmayan model içerisinde ele almışlardır. Modelde, faydanın tüm vatandaşlar arasında eşit olarak dağıtıldığı ve bu faydanın yine tüm vatandaşlardan eşit olarak sağlanan bir vergi ile finanse edildiği ifade edilmektedir. Onlara göre toplumsal eylemin genellik ve ayrımcılık yapmama ilkelerine sahip olması durumunda rant yaratma olasılığı ortadan kalkacaktır (Buchanan & Tullock, 1999: 124-125).

Buchanan 1985 yılında meslektaşı Geoffrey Brennan ile kaleme aldığı Kuralların Nedeni (The Reason of Rules) adını taşıyan eserinde demogrant önerisini anayasal bir kısıtlama olarak ele almakta ve söz konusu iki simetrik uygulamanın anayasal mali kural olarak düzenlenmesi gerektiğine vurgu yaparak şöyle demektedir:

*"Anayasanın vergi otoritelerini tek oranlı bir gelir vergisiyle sınırlaması gerektiğini düşünüyoruz. (...) Gelir vergisi açısından tüm bireylere standart bir tek oran uygulanması gerekliliğini (savunuyoruz). Transferlerin kişi başına eşit miktarlarda, bir 'demogrant' biçiminde ödenmesi yönündeki ek bir sınırlamayı (öneriyoruz)."*⁵ (Brennan and Buchanan, 1985/2000: 135).

*"Şimdi bütçenin hem vergi hem de transfer tarafında üniformite kısıtlamalarının uygulandığı durumu düşünün. Sosyal transferlerdeki üniformite toplanan kamu gelirlerinin kişi başına ödeme şeklinde tüm vatandaşlar arasında eşit olarak bölünmesini gerektirecek şekilde ele alınmaktadır. (Örneğin) her grup, toplanan her bir dolar vergi gelirinden otuz üç sent alıyor. Vergi tarafındaki üniformite, (...) tüm bireylerden aynı sabit oranda alınan bir gelir vergisini içerecek şekilde tanımlanmaktadır."*⁶ (Brennan and Buchanan, 1985/2000: 140).

Buchanan/Brennan bu eserlerinde bütçenin gelir tarafında tüm bireylere uygulanan "üniform" sabit oranlı bir gelir vergisi ve bütçenin gider tarafında ise herkese eşit miktarlarda yapılan demogrant uygulamasının yürürlüğe konulması halinde rant kollama faaliyetlerinin azalacağını ve transferler aracılığıyla elde edilen oy devşirme eğilimlerinin de ortadan kalkabileceği görüşünü savunmuşlardır. (Brennan & Buchanan, 1985/2000:136-137).

Buchanan'ın demogrant fikri iki temel açıdan özgün bir yaklaşım sunmaktadır. Bunlar: (1) genellik ilkesinin refah devletinin hem vergi hem de transfer mekanizmalarına eşzamanlı olarak uygulanması ve (2) vergi ve transfer sisteminin anayasal kurallarla güvenceye alınmasıdır. Buchanan ve Congleton "genelleştirmenin anayasallaştırılması" (constitutionalization as generalization) kavramını kullanarak genellik ilkesinin anayasal norm haline getirilmesini şu sözlerle savunmaktadırlar:

"Anayasallaştırma, kendi başına, genelliğin birçok amacının elde edilmesini sağlamak için yeterli olabilir." (Constitutionalization, in itself, may be sufficient to ensure that many of the objectives of generality are obtained.) (Buchanan & Congleton, 1998: 46).

Demogrant önerisi bu şekilde özetlenmekle birlikte uygulamada karşılaşılabilecek zorluklar olduğu açıktır. Buchanan uygulamada karşılaşılabilecek dirençleri zorluk derecesine göre şu şekilde sıralamaktadır:

- Denk bütçe ilkesine ve/veya bütçe açıklarının sınırlandırılmasına ilişkin bir mali kurala yönelik direnç,
- Mali ayrıcalıkların anayasal olarak yasaklanmasına olan direnç,
- Hükümetin iradi-takdiri-ihtiyari kararlarına izin ve yetki veren düzenleyici (regulatory) otoritesinin kısıtlanmasına olan direnç,

Buchanan (2005), bu reform önerilerinin karşılaşılabilecek uygulama zorluklarını kamu tercihi teorisinin toplumun geniş kesimlerince tam anlamıyla anlaşılabilmesine bağlamaktadır. Buchanan'ın anayasal reform önerisini devletin "düzenleyici

⁵ Brennan and Buchanan, 1985: 135: "... that transfers be paid in equal per capita amounts, in the form of a 'demogrant'."

⁶ Brennan and Buchanan, 1985: 135: "Consider now the case in which uniformity restrictions are imposed on both the tax and the transfer side of the budget. The transfer uniformity is taken to require that revenues be divided equally among all citizens, in the form of an individual payment to all. Each group therefore receives thirty-three cents of each dollar of tax revenue raised. Uniformity on the tax side is defined, as in the preceding section, to involve a proportional income tax levied at the same flat rate on all individuals."

devlet” fonksiyonlarını yerine getirmede başarısız olduğu hususlar ile ele almak ve değerlendirmek gereklidir. Öte yandan tüm devlet politikaları genellik ilkesine uygun olduğu sürece hükümetin piyasaya müdahalesinin de azalacağını öne sürmektedir. Ona göre bu önerilerin çözüm sunamayacağı en büyük sorun, hükümetin sürekli büyümesi ve refah devletinin genişlemesidir.

Buchanan, genellik ilkesini mutlak bir ilke olarak görmesine rağmen, bu sistemin avantajlarının, dezavantajlarının ve buna bağlı olarak ortaya çıkabilecek eleştirilerin farkındadır. Bu bağlamda, genellik ilkesinin hem vergi hem de transfere uygulandığı bir mali sisteme yönelik ilk eleştirisi, bu sistemin büyük bir transfer bütçesine yol açabileceği ve bunun sonucunda ekonomik büyüme oranının önemli ölçüde azalabileceği yönündedir. Bir diğer husus genellik ilkesinin mali sistemin her iki tarafına da uygulanmasının refah devletinin temel amacına uygun olmadığıdır. Özellikle, tüm bireylerin eşit transfer aldığı demogrant sisteminde, gelir düzeyine bakılmaksızın herkese aynı miktarda transfer yapılması, orta gelir grubu seçmenler için faydalı olmayabilir. Bu grup, ödediği vergiler ile aldığı transfer ödemelerinin birbirini dengelemesi nedeniyle net bir kazanç sağlayamayabilir. Dolayısıyla, orta gelir grubundan toplanan vergilerin yine aynı gruba transfer edilmesiyle oluşan gereksiz para dolaşımı eleştirilebilir. Kendi önerdiği demogrant sistemine yönelik bir diğer endişesi ise yüksek gelir grubuna yapılan transferlerin kaynak israfı olarak görülmesidir. Sabit oranlı bir vergi sisteminde, yüksek gelirli bireylerin daha fazla vergi ödemesine rağmen bu vergilerin bir kısmını transfer yoluyla geri alması verimsiz bulunabilir. Bu eleştiriler kaynakların verimli kullanılacağı bir sistem tasarlanarak giderilebilir. Bu sistemde yüksek gelir grubu demograntların dışında tutularak ve bu grup tek oranlı bir vergiye tabi tutularak adil bir mali kural uygulaması gerçekleştirilebilir. Buchanan ve Congleton bu konuda şöyle demektedirler:

“Aynı veya nakdi yardım olarak yapılan transfer harcamaları özellikle vatandaşların belirli alt kümelerine yöneliktir. Genellik ilkesi kişi başına eşit transferler (demogrant) anlamına gelir (...) gelir düzeyi ortalamasının üstünde olan vatandaşlara yapılan (sosyal transferler) gereksiz bir mali dolaşım haline dönüşebilir ve refah devletinin asıl amacına aykırılık teşkil edebilir” (Buchanan & Congleton, 1998: 127).

Yazarlara göre düşük gelir grubuna ise daha yüksek demogrant ödemeleri yapılarak durumları iyileştirilebilir. Bu senaryo Pareto iyileştirmesine de net bir örnektir (Buchanan ve Congleton, 1998: 120).

Buchanan ve Congleton Çıkarlara Değil İlkelere Dayalı Siyaset: Ayrımcılık Yapmayan Demokrasiye Doğru adını taşıyan kitapta genellik ilkesinin, diğer bir ifadeyle kanun önünde eşitlik ilkesinin altını çizerek kişi başına eşit transfer anlamına gelen demograntın sosyal refah devletinde uygulanan iradi-ihiyari-takdiri uygulamaları sınırlaması açısından anayasal norm olması görüşünü savunmaktadır.

Buchanan ve Congleton kamu maliyesinde “üniformite” ilkesinin benimsenmesi halinde rant kollamaya dönük faaliyetlerin ve harcamaların da azalacağını ifade etmektedir:

“Tarafların eylemlerinde simetri veya genellik içerecek şekilde kısıtlanmış olduğu kolektif karar sürecini ele alalım. Bu durumda hiçbir tarafın diğerlerinin pahasına farklı veya ayrımcı avantaj elde etme çabalarına kaynak tahsis etme eğilimine yönelik teşvik söz konusu olmayacaktır.” (Buchanan & Congleton, 1998:34).

“Geniş bir tabana uygulanan tek oranlı bir vergi, üniform marjinal ve ortalama vergi oranları anlamına gelir. Transferler, evrensel demograntlar biçiminde uygulanabilir. Genel mülkiyet yasaları, sahibinin soyu, nesebi, bölgesi, yaşı veya serveti gözetilmeksizin herkese aynı şekilde uygulanmalıdır. Vatandaşlara yönelik bu tür üniform muamelenin istikrarsızlığı ve veya rant kollama eğilimlerini azaltarak genel olarak politik ve ekonomik verimliliği artıracığı görüşünü savunuyoruz” (Buchanan & Congleton, 1998:129)

Buchanan’ın hukukun üstünlüğünü ön plana çıkaran genellik ilkesi, ayrımcılık yapmama ilkesi ve demogrant önerisi, rant kollama faaliyetlerinin önünü kesen ve devletin keyfi mali uygulamalarını sınırlandıran bir anayasal çerçeve sunmaktadır. Modern refah devletlerinin rant kollama ve sosyal israfı yol açan uygulamaları yerine anayasal mali kurallar çerçevesinde, genellik ilkesini temele oturtan demogrant modelinin daha verimli ve etkin olacağı düşüncesi hâkimdir. Bu açıdan siyasi iktidarın mali alandaki güç ve yetkilerini kötüye kullanmalarının engellenmesine yönelik mali kurallar getiren ve iyi bir mali yönetimi tesis etmeyi amaçlayan mali anayasa (fiscal constitution) bu konuda bir temel teşkil etmektedir.

3. DEMOGRANT ÖNERİSİ ve EVRENSEL TEMEL GELİR (ETG)

“Kritik ayırım, esastan ziyade usule ilişkindir. İlkelere dayalı siyaset; yönetimde bulunan kişi ve kurumları ayrımcılık yapmadan hareket etmeye, tüm kişilere ve kişi gruplarına eşit davranmaya ve selektif karar ve davranışlardan kaçınmaya zorlar. Siyaset bu tür kısıtlamaların sınırları içinde işler.” (Buchanan & Congleton, 1998: xii)

Optimal Demogrant: James M. Buchanan'ın Genellik İlkesini İhlal Etmeyen Anayasal “Sosyal Transfer Harcaması Kuralı” Önerisi

Bir önceki bölümde ifade ettiğimiz üzere “demogrant” yaş ve cinsiyet gibi tamamen demografik özellikler dikkate alınarak verilen bir hibe ya da yardım anlamını taşır. En geniş anlamıyla evrensel demogrant bugün “Evrensel Temel Gelir” (Universal Basic Income: UBI), “Temel Gelir Garantisi” (Basic Income Guarantee: BIG); “Garantili Edilmiş Yıllık Gelir” (Guaranteed Annual Income GAI); “Temel Yıllık Gelir” (Basic Annual Income: BAI) olarak adlandırılan kavramlarla eşdeğerdir. (Fleischer & Lehto, 2019; De Wispelaere & Stirton, 2012). Tüm bu farklı adlar altında uygulanan programlar hükümetten vatandaşlara koşulsuz nakit transferi anlamına gelir. Buchanan’ın demogrant önerisi şarta bağlı Evrensel Temel Gelir önerisi ile karıştırılmamalıdır. Demogrant devlet tarafından, gelir testi veya çalışma şartı olmaksızın herkese (toplumun tüm üyelerine) bireysel bazda yapılan bir ödemedir.

Demogrant negatif gelir vergisi önerisinden farklı olarak tüm demografik grupların aynı miktarda aldığı nakit transferi ifade eder. Nobel ekonomi ödülü sahibi Milton Friedman’ın Negatif Gelir Vergisi (Negative Income Tax) önerisi ise yukarıdakilerden farklı bir sosyal transfer modelidir.⁷ Evrensel temel gelir modelinde tüm vatandaşlara eşit miktarda nakit yardım yapılırken negatif gelir vergisi modelinde asıl hedeflenen, kazanılan gelirin standart indirim oranında düşülmesi yoluyla daha düşük gelirli bireyler ve ailelere daha fazla ödeme yapılmasıdır. Negatif Gelir Vergisi uygulamasında nakit transfer miktarı, hak sahibi ailelere, gelir ve aile büyüklüğüne bağlı olarak verilir; aile ne kadar yoksul olursa, hükümetten para yardımı o kadar çok olur.

Evrensel demogrant modeli oldukça basittir, özü her vatandaşa eşit miktarda ve ayrımcılık yapmadan bir ödeme yapılmasıdır. Örneğin, 70 ya da 75 yaşını doldurmuş herkese aylık standart bir ödeme yapılması evrensel demogrant modeli programının bir örneğidir. Bu uygulamada tüm vatandaşlar gelirlerinden bağımsız olarak aynı miktarda bir yardımı alırlar. Kişinin emekliliği, gelirleri veya geçmiş kazançları ne olursa olsun herkese standart ve sabit bir ödeme yapılır. Yaşlılar için düşünülen evrensel demogrant önerisi Yaşlılar için Garantili Gelir Desteği (The Guaranteed Income Supplement: GIS) uygulamasından farklıdır. Bu ikinci uygulamada gelir testi yapılır ve gelirleri temel gelirin (basic income) altında kalan bireyler, onları önceden belirlenmiş bir eşiğe geri getiren bir nakit transferi alırlar.

Temel gelir argümanının çıkış noktası, mevcut sosyal transferlerin yoksulluğu ortadan kaldırmada yetersiz olduğu ve bu transferlerin karmaşık prosedürlere sahip olduğu görüşüne dayanmaktadır. Belirli koşulları sağlayan bireylere yapılan bu transferler, hem alıcılar açısından bir ölçüde bir sürece tabi olmalarını şart koşturma hem de yoksulluklarının devam ederek bu yardımlara bağımlı hale gelmelerine neden olmaktadır. Bu durum, koşulsuz, prosedürsüz ve tüm bireyleri kapsayan bir uygulamanın ortaya konulmasında itici gücü oluşturmıştır.

Temel gelir kavramına yakın bir ifadeyi ilk kez George D. H. Cole (1935) kullanmıştır. Nobel ekonomi ödülü sahibi James Meade de yine 1935 yılında kaleme aldığı bir çalışmada “sosyal temettü” (social dividend) kavramını kullanarak gelir dağılımında adaletin sağlanması amacına yönelik olarak temel gelir garantisi savunmuştur (Meade, 1935). Nobel ekonomi ödülü sahibi James Tobin de 1966 yılında yazdığı kısa bir makale içerisinde yoksullar için gelir garantisi sağlayacak bir çözümün bulunması gerektiğini savunan iktisatçılar arasında sayılabilir (Tobin, 1966).⁸

Öte yandan 1986 yılında Temel Gelir Avrupa Ağı (BIEN) kurulurken temel gelire ilişkin benzer bir tanım benimsenmiş ve bu anlayış, 2004 yılında BIEN’in Temel Gelir Dünya Ağı’na dönüşmesiyle de devam etmiştir. Zamanla, Amerika Birleşik Devletleri Temel Gelir Garanti Ağı (USBIG) dahil olmak üzere birçok ulusal ağ, isimlerinde temel gelirle eşdeğer ifadeleri kullanmışlardır. Bununla birlikte, Amerika Birleşik Devletleri’nde uzun bir süre boyunca temel geliri ifade etmek için en yaygın kullanılan terim “demogrant” olmuştur. 1960’lı yılların sonlarına gelindiğinde ise “temel gelir” ifadesi daha yaygın hale gelmiştir (Parijs & Vanderborght, 2017: 7-8).

Evrensel Temel Gelir (ETG), hükümet tarafından toplumdaki her bireye, bireyin çalışıp çalışmadığından, mevcut gelirinden ve kiminle yaşadığından bağımsız olarak, ödenen evrensel ve koşulsuz bir gelirdir. Evrensel temel gelir, sosyal temettü, vatandaş geliri, demogrant, temel gelir (Ghatak & Maniquet, 2019: 896), evrensel gelir, evrensel temettü, evrensel hibe, vatandaş ücreti ve geçim geliri (Parijs & Vanderborght, 2017:8) gibi farklı isimlerle de anılmaktadır. ETG, bireylerin diğer gelirleri ile üzerine hayatlarını inşa edecekleri bir tabandır (Parijs & Vanderborght, 2017:10)

Asgari gelir uygulamaları ve ETG kavramları genel anlamda benzer bir çerçevede ele alınmakta olup, her ikisi de yoksulluğun azaltılmasına katkıda bulunmaktadır (Ghatak & Maniquet, 2019 :926). Ancak, ETG yalnızca yoksulluğun etkisini hafifletmekle kalmaz, aynı zamanda daha geniş bir toplumsal etki yaratmayı amaçlar. Temel gelirin odak noktası yalnızca yoksul bireyler değil, toplumun tamamıdır. Bu bağlamda, temel gelir, yoksulların yaşam koşullarını iyileştirmenin ötesinde, bireyleri güçlendirerek daha adil ve sürdürülebilir bir toplum ve iyi bir gelecek inşa etmeye yönelik temel bir unsur

⁷ Negatif gelir vergisi önerisi konusunda detaylı bilgi için bkz. Aktan ve Vural, 2002.

⁸ Evrensel temel gelir önerisinin doğuşu ve gelişimi konusunda tarihsel/kronolojik bir çalışma için bkz. Widerquist, 2019.

olarak değerlendirilmektedir. Bunun yanı sıra, Evrensel Temel Gelir'in (ETG) miktarının istikrarlı olması ve ani düşüşlerden etkilenmemesi gerekmektedir. Bu doğrultuda, enflasyona veya kişi başına düşen Gayrisafi Yurt İçi Hasıla'ya (GSYH) endekslenerek değerinin korunması sağlanabilir. ETG'nin miktarı, sürdürülebilir bir şekilde finanse edilebilecek ve bireylerin yaşam koşullarını iyileştirebilecek bir düzeyde olmalıdır. Ancak, ETG'yi birçok sosyal transferden ve yardımdan ayıran temel unsur ise, doğrudan nakit olarak sağlanmasıdır (Parijs & Vanderborght, 2017: 12).

ETG, üç ana bileşenden meydana gelmektedir. Birincisi, ETG, yiyecek, barınma ve ısınma gibi aynı transfer değil nakdi transferdir. İkincisi, herhangi bir gruba yönelik değildir, evrenselidir. Üçüncüsü ise herhangi bir kriter aranmaksızın yapılmaktadır, koşulsuzdur. Günümüzde refah devletleri, yaptıkları yardımlarda gelir testine veya bir koşula ihtiyaç duymaktadır. Ancak ETG'ler, yararlanıcıların gelirine, sermayelerine, medeni durumlarına veya sağlık durumlarına bakılmamaktadır (Ghatak & Maniquet, 2019 :898-899). Bunlara ek olarak ETG, bireyseldir. Yani her bir bireye o bireyin hane halkı durumundan bağımsız bir şekilde ödenmektedir (Parijs & Vanderborght, 2017: 14). Bu bağlamda ETG, diğer birçok sosyal transferden ve kamu tarafından sağlanan hizmetlerden farklılaşmaktadır.

4. BUCHANAN'IN "DEMOGRANT" ÖNERİSİNE KATKI, YORUM ve ELEŞTİRİLER

Önceki bölümde açıkladığımız üzere demogrant, bir toplumda yaşayan tüm bireylere hiçbir ayırım gözetmeksizin eşit sosyal transfer ödemeleri yapılmasını ve bu ödemelerin finansmanının yine herkesten standart (üniform) oranda alınacak tek oranlı vergiler ile karşılanmasını öneren bir modeldir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere demogrant, genellik ve ayrımcılık yapmama ilkeleriyle özdeşleşmiş bir kavramdır. Bu nedenle demogrant önerisine yapılan eleştiriler ele alınırken genellik ve ayrımcılık yapmama ilkelerine yönelik eleştirilere de yer verilmesi önem arz etmektedir.

Genellik ve ayrımcılık yapmama ilkesine yönelik eleştirileri şu şekilde özetleyebiliriz:

- Genellik ilkesi, belli bir gruptaki kişilere karşı ayrımcılık yapılmamasını güvence altına alırken gruplar arası ayrımcılığa dair adil bir kural belirlenmesi konusunda yetersiz kalmaktadır (Bertolini, 2019: 56-57). Genellik ilkesinden sapma olarak değerlendirilen dezavantajlı gruplara (yaşlılar, engelliler, göçmenler, yoksullar vb.) yönelik sosyal transferlerin hangi kurallara göre yapılacağını açık bir şekilde ifade edilmemesi bu gruplara yönelik uygulamaların siyasi rant ve çıkar çatışmalarına konu olmasının önünü açmaktadır. Buchanan, ihtiyaç sahiplerine yönelik yardımların anayasal kurallara bağlanması durumunda, bu tür meselelerin günlük siyaset gündeminden çıkarılabileceğini ve böylece demokrasinin genel refahı teşvik eden bir yapıya dönüşebileceğini savunmaktadır (Lehto & Meadowcroft, 2021:155; Trachtenberg, 2001: 41-42).

- Genellik ilkesine yöneltilen eleştirilerden bir diğeri kayırma ve kollamacılık argümanı ile ilgilidir. Buchanan'ın demogrant önerisini eleştiren bazı yazarlara göre demogrant uygulamasına her durumda genellik ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle karşı çıkılması doğru olmayabilir, zira söz konusu politikanın toplumun genel çıkarlarıyla uyumlu olup olmadığı da göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin, acil tıbbi müdahale gerektiren hastalara öncelik tanıyan ambulans hizmeti veya kadınlara yönelik mamografi taramaları, belirli bir kesime veya bireye yönelik olmasına karşın toplum sağlığını korumaya yönelik olduğu için adaletsiz görülmebilir. Bu bağlamda, devletin tüm politikalarının yalnızca genellik ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi yerine, toplumsal faydanın da göz önünde bulundurulması gerekmektedir (Trachtenberg, 2001: 42-44).

- Genellik ilkesinin, olumlu ve topluma katkı sağlayan yönleri ön plana çıkarılmakta ancak neden olabileceği olumsuzluklardan bahsedilmemektedir. Bu bağlamda genellik ilkesi, her ne kadar eşit muameleyi sağlasa ve bireyler arası ayrımcılığı sona erdirse de yoksulluğun azaltılmasına güçlü bir şekilde müdahale eden yasaların kabul edilmesine engel teşkil etmektedir (Bertolini (2019: 56). Bertolini'ye göre Buchanan'ın genellik ilkesine (yasaların herkese eşit şekilde uygulanması önerisi) olan bağlılığı ve onun yasa yapma yaklaşımı, hukuk kurallarının evrimsel yargı süreci yoluyla ortaya çıkmasına alan bırakmamaktadır (Bertolini, 2019: 59).

- Genellik ilkesi, anayasanın zamanla değiştirilmesi ve aşınmasına yol açabilir. Genellik ilkesi her ne kadar toplumun tüm kesimlerine eşit ve adil bir politika oluşturmaya vaat etse de belirli gruplar çıkarlarını korumak için genellik ilkesini aşındırmaya ve zayıflatmaya çalışabilirler. Bu durum, anayasanın zamanla değiştirilmesine ve aşınmasına yol açabilir. Anayasal aşınma, bir anayasanın prosedür çerçevesinde değiştirilmesinden farklı olarak anayasal bir normun uygulanışında meydana gelen değişikliklerdir. Bu bağlamda anayasanın aşınmaya karşı savunmasız olması seçmen tercihleri üzerinde doğrudan etkilidir (Vanberg, 2011: 310-311). Vanberg (2011) usul hükümlerinin esas hükümlerine göre avantajları olduğunu ileri sürmektedir. Vanberg'in görüşlerine paralel bir görüş de Texas Tech Üniversitesi'nde görev yapan Andrew T. Young tarafından dile getirilmiştir. Young Buchanan'ın anayasal demogrant önerisini daha ziyade prosedürel bir kural olarak ele almanın daha doğru olduğunu ifade etmektedir:

"James Buchanan ayrımcılığa izin olmayan bir politikanın ateşli bir savunucusuydu. Ancak anayasal politik iktisada ilişkin görüşlerini yeterince (de jure) anayasal tasarıma dönüştürdüğü söylenemez. Ayrımcı olmayan

Optimal Demogrant: James M. Buchanan'ın Genellik İlkesini İhlal Etmeyen Anayasal "Sosyal Transfer Harcaması Kuralı" Önerisi

politikaların anayasada yer almasının istenen etkiyi yaratması pek olası değildir. Anayasal dilin tamamı yoruma açıktır ve siyasi müteşebbisler yorumu kendi tercih ettikleri yöne doğru itmeye hazır olacaktır. ABD Anayasa hukukunun tarihi bunu doğrulamaktadır. Bu durum Buchanan'ın anayasallaştırılmış, ayrımcı olmayan politika arayışını mutlaka göz ardı etmiyor. Ancak bu durum anayasal tasarıma ilişkin gerçekçi kaygıların yumuşatılması gerektiği anlamına geliyor. Bu hususu akılda tutarak maddi (substantive) hükümlerden ziyade usule (procedural) ilişkin hükümlere odaklanmanın daha verimli olabileceğini düşünüyorum."

- Öte yandan aynı genellik ilkesinde olduğu gibi ayrımcılık yapmama ilkesi de tüm hatlarıyla detaylandırılmamıştır ve net değildir. Ayrımcılık yapmama ilkesi, herkesin eşit sosyal transferler elde ettiği ve eşit oranda vergi ödediği bir sistemi tanımlasa da bu tür bir sistemin ne derece ayrımcılığı önleyebileceği kesin değildir (Amar, 2005).

- Son olarak anayasal demogrant modelinin önündeki en büyük engel köklü bir reform gerektirdiği için çağdaş demokrasilerde karşılık bulmasının siyasi açıdan oldukça zor olmasıdır (Lehto & Meadowcroft, 2021: 158-159; Amar, 2005).

Öte yandan İsveçli iktisatçı Niclas Berggren, Buchanan'ın demogrant önerisine yönelik eleştirilere katkı sunarak genellik ilkesinin anayasal düzeyde somutlaştırılması gereken konuları üç ana başlıkta özetlemektedir (Berggren, 2000: 354-355):

- *Vergilendirme*: Herhangi bir vergi matrahına uygulanacak sabit oranlı bir vergi sistemi benimsenmelidir.
- *Transferler*: Gelir dağılımında adaleti sağlamak amacıyla devletin toplam gelirlerinin vatandaş sayısına bölünmesiyle elde edilen demograntlar (eşit vatandaşlık ödemeleri) şeklinde transfer mekanizmaları oluşturulmalıdır.
- *Kaçış Maddesi*: Olağanüstü durumlar veya kriz dönemlerinde, genellik ilkesinin geçici olarak askıya alınabilmesine imkân tanıyan bir esneklik maddesi getirilmelidir.

Buchanan'ın anayasal demogrant modelini destekleyen Niclas Berggren özellikle bu son madde üzerinde durarak anayasa içerisinde esneklik kuralının belirlenmesinin önemine vurgu yapmaktadır (Berggren, 2000:359). Katı ve hiçbir şekilde esnekliğe izin vermeyen bir anayasal demogrant kuralı uygulamada zorluk ve sıkıntılar doğurabilir. Burada önemli olan çoğunlukçu demokrasilerde siyasi iktidarların tamamen iradi-takdiri-ihtiyari kararlar alarak kamu maliyesini istismar ve suistimal aracı olarak kullanmalarına izin vermemek ise o takdirde mali anayasa içerisinde bir "esnek mali kural" oluşturulması önem arz etmektedir.

5. SONUÇ

"Sözleşmecilik" (contractarianism) ve "anayasacılık" (constitutionalism) felsefelerine sıkı sıkıya bağlı olan James M. Buchanan "genellik kuralının anayasallaştırılması" (constitutionalization as generalization) kavramını kullanarak genellik ilkesinin anayasal norm haline getirilmesini savunmaktadır. Buchanan anayasal demogrant modelinde 20. yüzyıl ortasında yükselen sosyalizm dalgasına karşı serbest piyasa ekonomisini güçlü argümanlarla savunan büyük düşünür Friedrich A. Von Hayek'in belki de oldukça katı kabul edilebilecek bir anayasal mali kural önerisini kitabının baş köşesine yerleştirmektedir:⁹

Anayasaya şu hüküm ilave edilmelidir: "Parlamento hükümetin zorlamaya dayalı ayrımcı uygulamalar yapmasına yetki veren hiçbir yasa çıkaramaz". Bunun diğer tüm teferruatları gereksiz hale getireceğini ve görmek isteyeceğim koşulları yaratacağını düşünüyorum.

[The First Amendment] ought to read, "Congress shall make no law authorizing government to take any discriminatory measures of coercion." I think that would make all the other rights unnecessary, and it creates the sort of conditions I would want to see.

Yukarıdaki öneri 28 Ekim 1978 tarihinde Buchanan'ın Hayek ile yaptığı bir söyleşide yer almaktadır.

Öte yandan Washington, DC'deki muhafazakâr bir düşünce kuruluşu olan American Enterprise Institute'da görev yapan Amerikalı siyaset bilimci Charles A. Murray 2016 yılında yayınladığı Refah Devletini Yenileyecek Bir Plan başlıklı kitabında Hayek ve Buchanan'ın önerisini oldukça somut cümlelerle şu şekilde gündeme getirmiştir:

⁹ Bu sözler Buchanan'ın demogrant genellik ilkesini savunduğu kitabının hemen başında özlü söz olarak yer almaktadır: bkz. Buchanan, J. M., & Congleton, R. D. (1998). *Politics By Principle, Not Interest*: Cambridge: Cambridge University Press. (Buchanan, J. M., & Congleton, R. D. (1998/2001). *Politics By Principle, Not Interest: The collected works of James M. Buchanan* (vol. 11). Indianapolis: Liberty Fund.)

“Bundan böyle federal, eyalet ve yerel yönetimler, ister nakdi ister ayni yardımlardan oluşsun, toplanan vergi gelirlerini sadece bazı vatandaşlara aktaracak hiçbir yasa çıkarmayacak veya bu konuda herhangi bir program oluşturamayacaktır. Halihazırda bu tür faydalar sağlayan tüm programlar sonlandırılacaktır. (...) her vatandaşa yirmi bir yaşından başlayıp ölümüne kadar devam edecek bir Evrensel Temel Gelir sağlanacaktır. Nakit hibenin yıllık değeri programın başlangıcında 10.000\$ olacaktır.” (Murray 2016: 7).

Murray 21 yaş ve üzeri herkesin bir evrensel sosyal transfer pasaportuna (sertifikasına) ve banka hesabına sahip olması sağlanarak sistemin elektronik ortamda masrafsız bir şekilde yürütülebileceğini ifade etmektedir. Yukarıda da ifade ettiğimiz üzere Murray’ın pratik bir dil kullanarak önerdiği modelin entelektüel sahipleri hiç şüphesiz F.A. Von Hayek¹⁰ ve ağırlıklı olarak J.M. Buchanan’dır.¹¹

20. Yüzyılda “evrimci anayasacılık” (evolutionary constitutionalism) felsefesinin en güçlü savunucularından birisi olan Hayek gibi Buchanan da anayasacılık felsefesini savunan bir düşündürür. Hayek’in evrimci rasyonalizm görüşünden farklı olarak Buchanan kurucu rasyonalizm ve sözleşmecilik fikriyatına bağlıdır ve anayasal kurallar ve kurumlarla iyi bir sosyal, siyasi ve ekonomik düzen inşa edilebileceğine inanmaktadır. Buchanan’ın herkese eşit miktarda sosyal transfer sağlanmasına dair anayasal kural önerisi esasen onun tüm kariyeri boyunca sıkı sıkıya bağlı olduğu genellik ilkesine bağlı bir norm önerisidir. Buchanan, anayasal reform önerilerinin uygulanabilirliğinin sağlanması için Hayek’in siyasi ayrımcılığı yasaklayan anayasal kural önerisinin ön planda olması gerektiğini savunmaktadır. Buchanan, Hayek’in anayasal yeniden dağıtım kuralının önemini altını çizerek çoğunlukçu temsili demokrasilerde sosyal transferlerin istismar edilmesinin önünün kesileceğini düşünmektedir.

Ne Hayek ne de Buchanan’ın yoksulluk ve gelir dağılımındaki adaletsizlik sorununa bütünüyle kayıtsız ve umursamaz liberteryen bir çizgide olduklarını söylemek fevkalade yanlış olur, dahası bu alanda fikir üretme çabası içerisinde olan her iki düşünürde haksızlık etmek anlamına gelir. Refah iktisadı temeline ve sosyal devlet anlayışına dayalı iradi/ihtiyari/takdiri sosyal transferlerin rant kollama ve sosyal israfa yol açacağını düşünen Buchanan’ın tüm odaklandığı nokta kanaatimizce şu olmuştur:

Acaba genellik ilkesini ihlal etmeden herkese (evrensel) temel gelir ilkesi temelinde kişi başına sosyal yardım sağlayacak bir optimal sosyal transfer kuralı üzerinde anlaşılabilir mi? Demogrant anayasal bir mali kurala dönüştürülerek uygulanabilir mi? Hükümetlerin keyfi kararlar alarak iktisadi ve sosyal mali yardımları istismar etmelerini engelleyecek bir optimal kamusal transfer kuralı oluşturulabilir mi? Böylesine bir optimal anayasal kuralın hayata geçirilmesi mümkün olabilir mi?

Buchanan’ın bu konudaki çabasını doğru anlayabilmek için “kararlara karşı kurallar” (rules vs. discretion) tartışmasının hangi tarafında olduğumuz önem taşır. Eğer bir iktisatçı hükümetlerin iradi-takdiri-ihtiyari maliye politikalar uygulayarak iktisat (maliye) politikasının ana amaçlarının gerçekleştirilebileceğini düşünüyorsa o takdirde Buchanan’ın mali anayasa önerisinin bir değeri yoktur, zira bu tür bir kural engelleyici ve bağlayıcıdır. Buna karşın eğer bir iktisatçı “kararlara karşı kurallar” tartışmasında “kurallar” çerçevesinde düşünüyorsa o zaman siyasetçilerin oy maksimizasyonuna dönük günübürlük paternalist ve popülist kararlarını doğru bulmayabilir. Kurallar oyunun ana ilkeleridir; sistemin inşasına ve korunmasına yöneliktir. Kararlar ise günübürlük, anlık ve keyfidir.

Buchanan’ın “ayrımcılık yapılmaması ilkesi” (non-discrimination principle) önceden belirlenmiş ve ilan edilmiş genel, soyut ve bağlayıcı hukuk kuralları ile mümkündür. Bu ancak genellik ilkesinin anayasal kural olarak dizayn edilmesi ile mümkündür. Peki, Buchanan’ın bu “genellik ilkesinin anayasallaştırılması” önerisinin pratikte uygulanması mümkün müdür? Gerçek yaşamda uygulanabilir bir ilke midir? Hayek’in “Parlamento hükümetin zorlamaya dayalı ayrımcı uygulamalar yapmasına yetki veren hiçbir yasa çıkaramaz” şeklindeki katı bir anayasal genellik ilkesi pratikte bazı ciddi zorluklar ve sıkıntılara yol açmaz mı? Bu konuda belirli ölçüde esneklik içeren bir anayasal demogrant kuralı oluşturulması daha gerçekçi bir yaklaşım olarak kabul edilebilir mi?

“Niçin” sorusuna yanıt verilmesi “Nasıl” sorusuna yanıt verilmesinden daha öncelikli bir konudur. Siyasetçilerin belirli kişi ve gruplara ayrıcalıklar (imtiyazlar) sağlayarak keyfi harcamalar yapmalarını engelleyecek bir anayasal genellik kuralı niçin gereklidir? Bu soru alternatif çözüm önerileri bulunmasından önce anlaşılması gerekli olan bir konudur. Ve daha sonra

¹⁰ Burada hemen not edelim: Rallo Hayek’in asla evrensel bir temel gelir önerisini savunmadığını, bunun yerine gelirleri test edilmiş faydalardan (means-tested benefits) oluşan bir sosyal refah programını desteklediğine vurgu yapmaktadır. Rallo’nun isabetle vurguladığı üzere evrensel temel gelir fikri Hayek’in Hukuk, Yasama ve Özgürlük (1976) kitabında kınadığı “sosyal adalet serabına” (mirage of social justice) yönelik eleştirisiyle tutarlı olmayan bir öneridir. Bkz. Hayek, 1976.

¹¹ Murray’un ne Hayek ne de Buchanan’a atıfta bulunmaksızın önerdiği anayasal sosyal transfer formülü esasen bu çalışmada ayrıntılı olarak incelediğimiz bir sosyal demogrant önerisidir.

Optimal Demogrant: James M. Buchanan'ın Genellik İlkesini İhlal Etmeyen Anayasal “Sosyal Transfer Harcaması Kuralı” Önerisi

şu sorunun cevabı aranmalıdır: Yoksulluk, gelir ve servet dağılımdaki adaletsizlik, fırsat eşitsizliği gibi sorunlara insani duygularla yaklaşarak bu sorunları bir “optimal sosyal transfer kuralı” geliştirerek çözebilir miyiz?¹²

Meselenin özü şurada saklıdır. Siyasetçilerin insanların çalışmasının, emeğinin ve alın terinin karşılığı olarak ödedikleri paraları kafalarına göre ve istedikleri şekilde harcama ve yeniden dağıtımlarının yol açtığı israf ve yolsuzlukları ihmal ve göz ardı ederek konuya bakabilir miyiz? Yoksa şefkat (merhamet) duygularına tamamen gözümüzü kapamayarak; insan onurunu ve insani değerleri de önemseyerek hiçbir şekilde keyfiyete izin vermeyen bir “optimal sosyal transfer kuralı” etrafında anlaşarak ve uzlaşarak sorunu çözebilir miyiz? Buchanan'ın “anayasal optimal demogrant” önerisi bizi körü körüne istismarcı sosyal refah devleti uygulamalarına bağlı kalmak yerine farklı açıdan düşünmeye ve çözümler bulmaya sevk etmektedir.

Sadece sosyal transferleri (sosyal gayeli mali yardımlar) değil iktisadi transferleri (iktisadi gayeli mali yardımlar/sübvansiyonlar) de partizan çoğunlukçu siyasetin suistimalci ve istismarcı uygulamalarından kurtarmak istiyorsak o zaman “kararlara karşı kurallar” (rules vs. discretion) tartışmasının hangi tarafında saf tutmamız gerektiğini anlamak ve öğrenmek zorundayız. Transfer toplumu ve transfer devletinin hırsızlık, yolsuzluk ve rant kollama faaliyetlerine kapı aralamaya ve suistimale fazlasıyla açık olduğu söylenebilir. Bu bakımdan geleneksel sosyal refah devleti anlayışının ortaya çıkardığı sorunları Buchanan'ın anayasal refah devleti ve demogrant önerisi çerçevesinde yeniden düşünmek ve yeniden dizayn etmek faydalı sonuçlar ortaya çıkarabilir.

¹² Buchanan'ın optimal kamusal transfer kuralını optimal vergi teorisi kapsamına inceleyen bir çalışma için bkz. Ray, 1993.

EXTENDED ABSTRACT

This study aims to explore the optimal demogrant model developed by Nobel laureate James M. Buchanan and analyzes how social transfer expenditures can be regulated within the framework of the principle of generality or nondiscrimination. The main purpose of the study is to examine in detail the demogrant model built on Buchanan's generality principle, to evaluate whether this model is an alternative to current welfare state practices and to discuss its effectiveness.

In this context, the concept of demogrant is explained within the framework of the generality principle. In addition, the basic income model and Buchanan's optimal demogrant model are compared to reveal the similarities and differences between these two approaches. Criticisms and contributions to the demogrant proposal were also summarized.

When evaluated within the scope of the existing literature review, it is seen that even in the English literature, Buchanan's constitutional welfare state and his proposal for a demogrant has been unduly neglected by scholars working in public choice and constitutional political economy. Buchanan's intellectual framework on social and economic transfers and the solution that he proposed have not been examined in the Turkish literature so far. In this context, this paper can be accepted as a contribution to the Turkish welfare state literature from the perspectives of public choice and constitutional political economy.

In the study, Buchanan's basic concepts such as the generality principle and constitutional fiscal rules were comprehensively evaluated by using literature review and conceptual analysis methods. The optimal demogrant model was discussed in the context of its theoretical foundations; its similarities and differences with modern welfare state practices were comparatively examined.

The results obtained from the study show that the optimal demogrant model can ensure that social transfer systems might be implemented in a constitutional framework. Buchanan and his colleague Roger Congleton advocates the implementation of binding fiscal rules at the constitutional level in order to prevent social transfers from being shaped according to the arbitrary policies of governments. Accordingly, they argue that proportional taxation and equal social transfers for all individuals may hinder politicians' strategies to gain voter support by using public resources through populist policies. The optimal demogrant model aims to reduce rent-seeking activities and social waste commonly observed in welfare states, and to manage public finances more effectively and fairly. In conclusion, the optimal demogrant model is one of the constitutional fiscal reform proposals that aim to purify social transfer systems from political interventions and provide them with a fairer and more transparent structure. However, the practical applicability of the model includes various difficulties. Buchanan's proposal opens up an important academic discussion area regarding the application of constitutional fiscal rules in the distribution of social transfers by providing an alternative framework to modern welfare state practices.

KAYNAKÇA

- AKTAN, C.C. (2019). Mali Ayrımcılık: Keyfi Devlet-Vergi Ayrıcalıkları ve Vergi Ayrımcılığı. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- AKTAN, C.C. & VURAL, İ. (2002). "Yoksullukla Mücadele ve Negatif Gelir Vergisi Önerisi". C.C. Aktan (Ed.), Yoksullukla Mücadele Stratejileri içinde (621-632). Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, Ankara.
- AMAR, A.R. (2005). "Reply to Buchanan". Cato Unbound a Journal of Debate, <https://www.cato-unbound.org/2005/12/06/akhil-reed-amar/reply-buchanan/>, 14.02.2025.
- BERGGREN, N. (2000). "Implementing Generality While Reducing the Risk for Fiscal Explosion". Constitutional Political Economy, 11(4): 353-369.
- BERTOLINI, D. (2019). "Constitutionalizing 'Leviathan': A Critique of Buchanan's Conception of Lawmaking". Homo Oeconomicus: Journal of Behavioral and Institutional Economics, 36(1): 41-69.
- BRENNAN, G. & BUCHANAN, J.M. (1980). The Power to Tax, Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge University Press, Cambridge. (BRENNAN, G., & BUCHANAN, J.M. (1980/2000). The Power to Tax: The Collected Works of James M. Buchanan (vol. 9). Liberty Fund, Indianapolis.)
- BRENNAN, G. & BUCHANAN, J.M. (1985). The Reason of Rules, Constitutional Political Economy. Cambridge University Press, Cambridge. (BRENNAN, G. & BUCHANAN, J. M. (1985/2000). The Reason of Rules: Constitutional Political Economy: The Collected Works of James M. Buchanan (vol. 10). Liberty Fund, Indianapolis.)
- BUCHANAN, J.M. (1993). "The Political Efficiency of General Taxation". National Tax Journal, 46(4): 401-410.
- BUCHANAN, J.M. (2005). "Three Amendments: Responsibility, Generality, and Natural Liberty". Cato Unbound, <https://www.cato-unbound.org/2005/12/04/james-m-buchanan/three-amendments-responsibility-generality-natural-liberty>, 14.02.2025.
- BUCHANAN, J.M. (1993). "How Can Constitutions Be Designed So Politicians Who Seek to Serve 'Public Interest' Can Survive and Prosper?". Constitutional Political Economy, 4(1): 1-6.
- BUCHANAN, J.M. & CONGLETON, R.D. (1998). Politics By Principle, Not Interest. Cambridge University Press, Cambridge. (BUCHANAN, J. M. & CONGLETON, R.D. (1998/2001). Politics By Principle, Not Interest: The Collected Works of James M. Buchanan (vol. 11). Liberty Fund, Indianapolis.)
- BUCHANAN, J.M. & TULLOCK, G. (1962/1999). The Calculus of Consent: The Collected Works of James M. Buchanan (vol. 3). Liberty Fund, Indianapolis.
- BUCHANAN, J.M. & TULLOCK, G. (1964). "Economic Analogues to the Generalization Argument". Ethics, 74(4): 300-301.
- COLE, G.D.H. (1935). Principles of Economic Planning. MacMillan, London.
- CONGLETON, R.D. (1997). "Political Efficiency and Equal Protection of the Law". Kyklos, 50(4): 485-505.
- CONGLETON, R.D. (2004). "Generality and the Efficiency of Government Decision Making". C.K. Rowley & F. Schneider (Eds.), in The Encyclopedia of Public Choice (585-588). Springer, Boston, MA. https://doi.org/10.1007/978-0-306-47828-4_109
- CONGLETON, R. (2007). "On the Feasibility of a Liberal Welfare State: Agency and Exit Costs in Income Security Clubs". Constitutional Political Economy, 18: 145-159.
- DE WISPELAERE, J. & STIRTON, L.J. (2012). "A Disarmingly Simple Idea? Practical Bottlenecks in Implementing a Universal Basic Income". International Social Security Review, 65(2): 103-121.
- FLEISCHER, M.P. & LEHTO, O. (2019). "Libertarian Perspectives on Basic Income". M. Torry (Ed.), in The Palgrave International Handbook of Basic Income: Exploring the Basic Income Guarantee (509-528). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-41001-7_25
- GHATAK, M. & MANIQUET, F. (2019). "Universal Basic Income: Some Theoretical Aspects". Annual Review of Economics, 11: 895-928.
- HAYEK, F. A. Von. (1944). The Road to Serfdom. University of Chicago Press, Chicago.

- HAYEK, F. A. Von. (1976). *The Mirage of Social Justice*. Vol. 2 of *Law, Legislation, and Liberty*. Routledge and Kegan Paul, London.
- LEHTO O. & MEADOWCROFT, J. (2021). “Welfare Without Rent Seeking? Buchanan’s Demogrant Proposal and the Possibility of a Constitutional Welfare State”. *Constitutional Political Economy*, 32(2): 145–164.
- KLIEMT, H. (1993). “On Justifying a Minimum Welfare State”. *Constitutional Political Economy*, 4(2): 159–172.
- KLIEMT, H. (1995). “The Rule of Law and the Welfare State”. *Philosophica*, 56(2): 121–132.
- LOCKE, J. (2012). *Yönetim Üzerine İkinci İnceleme*, 2. Baskı (çev. F. Bakırcı), Ebabil Yayıncılık, İstanbul.
- MEADE, J.E. [1935] (1988). “Outline of an Economic Policy for a Labour Government”. S. Howson (Ed.), in *The Collected Papers of James Meade*. Volume I: *Employment and Inflation* (33-78). Unwin Hyman Ltd., London.
- MURRAY, C. (2016). *In Our Hands: A Plan to Replace the Welfare State*. The AEI Press, Washington, D.C.
- PARIJS, P.V. & VANDERBORGHT, Y. (2017). *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Harvard University Press, London.
- RALLO, J.R. (2019). “Hayek Did Not Embrace a Universal Basic Income”. *The Independent Review*, 24(3): 347–359. <http://www.jstor.org/stable/45238860>
- RAY, R. (1993). “Optimal Demogrant and Taxes in a Federal Welfare State”. *Journal of Population Economics*, 6: 199–214.
- TOBIN, J. (1966). “The Case for an Income Guarantee”. *The Public Interest*, 4: 31–41.
- TRACHTENBERG, Z. (2001). “Generality, Efficiency, and Neutrality: Must Laws Be General to Be Legitimate?”. *Pacific Philosophical Quarterly*, 82(1): 26–50.
- YOUNG, A.T. (2023). “The Limits of Generality for Constitutional Design”. *Journal of Institutional Economics*, 19(6): 837–851.
- VANBERG, G. (2011). “Substance vs. Procedure: Constitutional Enforcement and Constitutional Choice”. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 80(2): 309–318.
- WIDERQUIST, K. (2019). “Three Waves of Basic Income Support: Exploring the Basic Income Guarantee”. M. Torry (Ed.), in *The Palgrave International Handbook of Basic Income* (31–44). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-23614-4_3