

KURALLARA DAYALI OLMAYAN İKTİSAT POLİTİKALARI¹

Yazan: James M. Buchanan ve Geoffrey Brennan

Tercüme Eden: Yiğit Yılmaz²

Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Doktora Öğrencisi

E-mail: yigit_bal_ksk@hotmail.com

ORCID ID: 0000-0003-1251-8862

I. Giriş

Uzun vadeli sermaye yatırımlarının kazanç larını güvence altına alabilmek için, kendisi veya mirasçılarının ihtiyatlı davranması adına özel olarak beklemeye istekli olan kişi, aynı zamanda, politik karar alan kurumlardaki ifadeler gibi sonuç almayı beklemeye isteksiz olabilir.

Bireysel olarak tanımlanabilir hakların ya da hükümet “yatırımlarının” getirilerindeki payların zorunlu olarak azalması nedeniyle, politikadaki bireysel zaman ufku kısalmaktadır. Eğer bu temel hipotez geçerliyse, modern toplumlar politikleştikçe, ekonominin kaynaklarının tahsisinde daha yüksek bir iskonto oranına doğru kayma olacağı sonucuna varılacaktır.

Bu bölümde dikkatimizi gerçek dünya siyasetinin daha az soyut ve daha pratik düzeyine kaydırıyoruz. Ancak, sonuna kadar gitmediğimizi vurgulamalıyız; tarihsel veya açıklayıcı kurumsal ayrıntılar alanına girmeye cesaret edemiyoruz. Bir anlamda tartışmamız soyut kalmaya devam ediyor çünkü demokrasilerde idealize edilmiş siyaset modellerinin öngörülen işleyişlerini inceliyoruz; zira bu modellerin modern deneyimin sorunlarıyla karşı karşıya geldiğinde işe yaraması beklenebilir.

¹ Buchanan, J. M. And Geoffrey Brennan, “Politics Without Rules, I: Time and Nonconstrained Collective” in: The Collected Works of James M. Buchanan, vol. 10. The Reason of Rules Constitutional Political Economy. (Indianapolis: Liberty Fund, 2000).

² Bu tercümeyi okuyup hata ve eksikliklerimizi ileten sayın Betül ERTUĞRUL ve Ahmet ÖZKAN’a teşekkürlerimi sunuyorum. Çevirinin tüm sorumluluğu şüphesiz bana ait bulunmaktadır.

Analitik politika modelleri, bu bilindik sorunların modern politik hayatta neden devam ettiğini anlamamıza yardımcı olur. Ancak böyle bir anlayış, buradaki analizin birincil işlevi olan anayasal kurallara veya kısıtlamalara pratik politik gerekçelerle destek sunmanın bir yan ürünüdür.

Amacımız, 1970'li ve 1980'li yıllarda ABD ve diğer Batı ülkelerinde yaşanan ekonomik sorunlardan alınan belirgin ve bilindik örnekler yardımıyla dönemler arası temayı geliştirmektir. Modern demokratik yönetimlerdeki genel tedbirsizlik sorununu ortaya koyan “yüksek vergi tuzağı”, “enflasyon tuzağı” ve “kamu borcu tuzağı”nı tartışacağız; farklı ülkeler bu sorunları farklı önem derecelerinde deneyimlemişlerdir. Daha geniş ve kapsamlı temamız için çıkarılacak sonuçlar, analiz geliştirildikçe netleşmektedir; hükümetler ancak şu anda mevcut olmayan anayasal kurallar tarafından uygun şekilde kısıtlandıkları takdirde uzun vadeli düşünmeye teşvik edilebilirler. Kurallara ilişkin bu nedenler, modern politik ekonomilerin işleyişinin anlaşılmasıyla ortaya çıkmaktadır.

II. Sosyal İskonto Oranı

Bu bölümdeki tartışma, ekonomi politikası teorisinde uzun süredir devam eden ve genellikle “sosyal iskonto oranı” başlığı altında ele alınan bir konuyla ilgilidir. Geleneksel olarak ve özellikle bu yüzyılın başlarında yayınlanan Pigou'nun Refah Ekonomisi'nden³ bu yana, ekonomistler normatif bir soruyla ilgilenmişlerdir: Toplum geleceği hangi oranda “iskonto” etmelidir? Şimdiki dönem kararlarının alınmasında gelecek nesillerin faydasına nasıl “ağırlık verilmelidir”? Daha özel olarak, ekonomistler şu soruyu sormaktadır: Gelecek nesillerin çıkarları, piyasa kurumlarının özel yatırım kararları için bir parametre olarak belirlediği sermaye yatırımı getirisi oranında iskonto edilerek yeterince ağırlık veriliyor mu? Kolektivizm kendi yatırım kararlarını piyasanın belirlediği iskonto oranı temelinde mi almalı ve eğer piyasa oranı “çok yüksekse”, kolektivizm bir birim olarak toplumun yatırım veya sermaye birikimi faaliyetlerinin tamamında veya bir kısmında bireylerin piyasa davranışının yerini almalı mıdır?

Bu sorular özünde ilginçtir, ancak bizim amaçlarımız açısından ekonomistleri bu soruları sormaya iten örtük varsayımlar daha açıklayıcıdır. Bu soruları soran

³ A.C. Pigou, *The Economics of Welfare*, 4th ed. (London: Macmillan, 1932).

ekonomistler, neredeyse istisnasız olarak, tatmin edici bir normatif çözüm üzerinde anlaşmaya varıldığında, yardımsever bir hükümetin bu çözümü uygulayabileceğini ve muhtemelen uygulayacağını varsaymışlardır. Bu ekonomistler bir kez bile durup kendilerine, gerçekte çalıştığı gözlemlenen hükümetin, normatif reçetedeki dikkatli uygulamadan ortaya çıkan “optimal” iskonto oranını uygulayıp uygulayamayacağını sormamışlardır. Diğer bir deyişle, refah teorisyenleri, örtük ya da açık, pozitif bir hükümet-politik davranış teorisi ya da modeli olmaksızın çalışmışlardır.

Uzun zamandır ilişkili olduğumuz araştırma alanı olan “kamu tercihi”, 1950'ler, 1960'lar ve 1970'lerde normatif analizdeki bu müthiş boşluğu doldurmak için ortaya çıkmıştır. Doğru ve uygun nitelikler dâhilinde tanımlanmış sınırlar içerisinde, kamu tercihi, politikanın nasıl işlediğine dair pozitif bir teori sunar veya biraz farklı bir şekilde ifade etmek gerekirse, politikanın farklı varsayılan kurallar ve kurumlar kümesi altında işleyişine dair bir dizi teori sunar. Politik iskonto oranına ilişkin sonucumuz bu analitik yapıya dayanmaktadır. Modern politik karar alma kurumlarının işleyişinde ortaya çıkan “sosyal iskonto oranı”, kişilerin özel davranışlarında sergiledikleri dönem tercihi oranından daha yüksek olacaktır. Bu ifade test edilebilir bir hipotez şeklindedir; normatif bir önerme değildir. Kişiler piyasa davranışlarında, bazı birey dışı kriterlere göre değerlendirildiğinde “çok yüksek” olan kişisel dönem tercihleri sergiliyor olabilirler. Böyle bir argümanı ileri sürmek için, piyasa ve politik davranıştaki göreceli iskonto oranları hakkında olumlu bir ifadede bulunmada gerekli olmayan değer normlarına başvurulması gerekir. Sosyal refah fonksiyonunun kendi özel varyantına başvurmadan, politik süreçte somutlaşan iskonto oranının rekabetçi piyasanın işleyişinde somutlaşandan daha yüksek olduğunu söyleyebiliriz.

III. Yüksek Vergi Tuzağı

Sunacağımız üç ana örnek 1980'lerin başındaki ekonomi politikası tartışmalarından tanıdıktır. “Yüksek vergi tuzağı”, genellikle “arz yönlü ekonomi” altında özetlenen bir dizi hususa atıfta bulunmak için kullanacağımız bir terimdir. Bu tuzağın veya ikilemin analizi, vergi mükellefi ve yararlanıcı grupların üyelik açısından büyük ölçüde örtüştüğü bir ortamda bile, hükümetin vergilendirme yetkisine sınırlamalar

getirilmesi için bir temel sunmaktadır.⁴ Diğer bir deyişle, hükümeti, vatandaşların hem genişletilmiş devlet hizmetleri (ve transferler) hem de daha düşük vergi oranları taleplerine yanıt vereceği varsayımıyla demokratik olarak modelliyoruz. Burada ikilem, özel ve politik olmak üzere iki ayrı davranış kümesi arasındaki zaman ufuklarındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır.

Vergi oranlarının “çok yüksek” olduğunu söylemek, bir ekonominin özel sektörüne ya da piyasa sektörüne kıyasla kamu ya da hükümet harcamalarının “optimal” boyutta olduğunu öne süren değer yüklü normatif bir kritere atıfta bulunmadan mümkün müdür? Değerlendirici olmayan bir bakış açısıyla, vergilerin “çok yüksek” olduğunu söyleyebilmemiz için herkesin böyle bir önerme üzerinde hemfikir olması ve hükümet üyelerinin (politikacılar, yasa koyucular ve bürokratlar) yanı sıra doğrudan faydalanıcıların da bu gruba dâhil olması gerekir. Ancak grubun üyeleri, özellikle de net transferlerin alıcıları, harcama miktarı ve dolaylı olarak vergi gelirleri ile ölçülen kamu sektörünün büyüklüğünde herhangi bir azalmayı asla kabul etmeyecektir. Öyle görünüyor. Yargıda bulunmak için normatif bir standart olmadan, hükümet harcamalarının çok yüksek olduğu önermesi üzerinde genel bir mutabakat elde etmeyi asla bekleyemeyiz.

Ancak bu önerme, vergi oranlarının “çok yüksek” olduğu ifadesiyle aynı şey değildir. Vergi oranlarının o kadar yüksek olması ki vergi gelirlerinin aslında daha düşük oranlarda olacağından daha düşük olması en azından mantıksal olarak mümkündür. Bu durumda, elbette, tüm taraflar arasında, gelirlerde bir azalma olmasa bile, oranların düşürülmesi gerektiği konusunda genel bir mutabakat olması gerekir.

Vergi oranları ile toplam vergi gelirleri arasındaki basit aritmetik ilişki, Profesör Arthur Laffer tarafından politik öneme kavuşturulduğundan beri, 1980'lerin başında Amerika Birleşik Devletleri'nde “Laffer eğrisi” adı altında yaygın bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. Birçok eleştirmenin de belirttiği gibi, bu ilişki Mağribiler

⁴ Buradaki argümandan ortaya çıkan vergi sınırlamaları koyma gerekçesi, daha önceki kitabımız *The Power to Tax* (Cambridge University Press, 1979)'da zıt bir politik modele dayanarak sunduğumuz gerekçeden oldukça farklıdır. Orada, vergilerin, vergi mükellefleriyle iki oyunculu bir oyunda tek oyuncu olarak modellenen hükümetin gelir maksimizasyonu eğilimleri nedeniyle “çok yüksek” olma eğiliminde olduğunu belirtmiştik. Bu analizde, burada incelendiği gibi bir ikilem boyutu yoktu ve uyum için zaman ufukuna ilişkin bir dizi soru ortaya çıkmamıştı.

ve hatta muhtemelen ilk Yunanlılar zamanına kadar uzanan yazılarda dile getirilmiştir. Ve gerçekten de bu ilişki, basit bir fonksiyonel formun matematiksel özelliklerinden çok daha fazlasıdır. Vergi mükelleflerinin vergi oranlarına karşı ters yönde davranışsal tepkilerinin öngörülmesi halinde, böyle bir ilişkinin var olması gerekir.

Ancak böyle bir oran-gelir ilişkisinin var olması gerektiğine işaret etmek, modern mali sistemlerin eğrinin “yanlış” veya ters kısmındaki konumlarla, yani vergi oranlarındaki bir düşüşün vergi gelirlerini azaltmak yerine artıracığı bir durumla tanımlandığını öne sürmekle aynı şey değildir. 1980'lerin başında Amerika Birleşik Devletleri'nde “arz yanlı ekonomi”yi savunan bazı gazetecilerin argümanları, bu pozisyonun gerçekten de mevcut mali yapının karakteristiği olduğunu öne sürüyor gibiydi.

Kamu tercihi ekonomistlerinin ilk tepkisi, böyle bir pozisyonu oluşturmak için gerekli olan davranışsal modeli reddetmek olacaktır. Rasyonel olarak motive edilmiş herhangi bir hükümet karar sürecinin vergi oranlarının bu seviyelere ulaşmasına izin vermesi imkânsız görünmektedir. Bu tür oranlar vergi mükelleflerinin, program yararlanıcılarının veya politikacıların yararına olmayacağına göre, oranların toplam vergi gelirlerini azaltacak kadar yüksek olmasına neden izin verilmiş olabilir? Böyle bir mali yapıyı sürdürmek hiçbir grubun çıkarına olmayacaktır. Davranışsal olarak, ilgili oran-gelir eğrisinin ters kesimi boyunca yer almak, bu tür sonuçları üretmek için gerekenlerin çok altında kalan tepki esnekliklerine işaret eden ampirik çalışmaların sınırlı sonuçları bir yana, tuhaf görünmektedir.

Ancak kamu tercihi ekonomistlerinin ilk tepkisi başta görüldüğü kadar kesin olmayabilir ve vergi ve harcama kararlarının alındığı politik karar matrisinin daha karmaşık bir incelemesi ve bu kararlara verilen bireysel tepkilerin analizi, oran-gelir ilişkisinin "yanlış" tarafında yer almayı sağlayabilecek makul bir senaryo önerebilir. Bu senaryodaki temel unsur, özel ve kamu tercihleri arasındaki zaman ufku farklılığıdır.

Muhtemelen bir karşı olgu olarak, mali yapının belirtilen konumda olduğunu varsayalım. Vergi oranları ile toplam vergi gelirleri arasında ters yönlü bir ilişki

vardır. Sistemin bu konuma ulaşması için davranışsal olarak anlamlı bir yol var mıdır?

Öncelikle, hükümetin mali kararlarının ortaya çıktığı süreçte yer alanların fayda veya tercih fonksiyonlarına bakalım. Bir uça, tüm mali kararların çoğunluk oylama kurallarının işletilmesiyle üretildiğini ve toplumun tüm üyelerinin sonuçların belirlenmesine katılma konusunda eşit derecede imtiyazlı olduğunu düşünebiliriz. Bununla birlikte, analiz, farklı seçmen grupları arasında farklı kolektif etki güçlerine izin verecek kadar geneldir. Her halükarda kolektif kararların alınmasına katılan kişiler, harcamalarını veya giderlerini politik birim aracılığıyla yapmak isteyeceklerdir. Bu tür harcamalara ya "iyi şeyleri" (hükümet tarafından finanse edilen mal ve hizmetler ile transferler) finanse etmek ve/veya kendi ceplerini veya arkadaşlarının ve seçmenlerinin ceplerini doldurmak için ihtiyaç duyacaklardır. Her iki durumda da, fonların veya gelirlerin kolektif karar alma sürecine katılanlar tarafından arzu edildiğini belirtebiliriz. Gelirler, sonuçta mali tercihlerde bulunan kişilerin, kim olursa olsun, fayda fonksiyonlarındaki "mallar"dır.

Ancak aynı zamanda, bu gelirlerin elde edilmesi için vergi alınması gerekmektedir. Şu veya bu şekilde, vatandaşlardan özel ekonomik rolleri ya da kapasiteleri çerçevesinde fonların çekilmesi gerekmektedir. Bu vergilendirme süreci, varsayılan hükümet karar alma modeli ne olursa olsun sancılı olacaktır. Fayda fonksiyonu terminolojisinde, vergiler veya vergi oranları "mal" olmaktan ziyade "kötü" haline gelir. Ütopik bir anlamda, kolektif karar alma rolündeki kişiler ideal olarak vergi almak zorunda kalmadan harcama yapmayı tercih ederler. Ve bu kişiler için en kötü durum, istenilen programlara herhangi bir fon harcanmadan vergilerin uygulanması zorunluluğu olurdu. Bu sonuçlar, vergi mükellefi ve yararlanıcı gruplar tamamen, kısmen ya da hiç çakışmamış olsa dahi geçerliliğini korumaktadır.

Bu noktaya kadar zaman boyutu hakkında hiçbir şey söylemediğimizi unutmayın. Hükümetin bir verginin uygulanması veya vergi oranındaki bir artış sonucunda elde etmeyi beklediği gelir akışlarını tarihlendirmedik. Şimdi, bir önceki bölümde analiz edilen nedenlerden dolayı, kolektif karar alma sürecine katılanların kısa vadeli düşüncelerle motive olduklarını varsayıyoruz. Bu uygulamada "kısa vade" ile kastedilen, mali kararların vergi oranı değişikliklerine ilişkin özel veya bireysel ayarlamalarla ilgili olandan daha kısa bir zaman dilimine göre değerlendirilmesidir.

Bireysel kolektif seçimi bilgilendiren zaman ufkunu bundan daha ayrıntılı olarak tanımlamamız gerekmiyor; sadece hükümetin mali kararlarında somutlaşan etkili zaman ufkunun, vergi oranı değişikliklerine vergi mükellefi tepkisinde somutlaşandan daha az kapsamlı olmasını istiyoruz.

Elbette vergi mükelleflerinin vergi oranlarındaki değişikliklere uyum sağlamasının zaman aldığını biliyoruz. Oran artışlarına karşılık olarak, kişiler vergi matrahı için vergilendirilemeyen ikameler ya da en azından vergilendirilmesi gereken bir gelir kaynağına, daha düşük oranlarda vergilendirilen ikameler aramalı ve bulmalıdır. Kişiler yatırımlarını vergilendirilmeyen ya da düşük vergilendirilmiş fırsatlara kaydırmalı ve doğrudan avantajlı olanlara yatırım yapmalıdır. Bireyler, avukatlar ve muhasebeciler tarafından icat edilmesi gerekebilecek yasal boşluklar hakkında bilgi edinmeli ve bunlardan yararlanmalıdır. Buradaki analizin tamamı, yalnızca bir vergi veya vergi oranı artışının gelir potansiyelini değerlendirirken, hükümet karar alma sürecine katılanların, vergi mükellefi olarak kişilerin vergi sonrası dengeye uyumunu tanımlayandan daha kısa bir zaman perspektifi (daha yüksek bir iskonto oranı) temelinde hareket ettiği şeklindeki makul varsayıma dayanmaktadır.

Basit olması açısından, bir vergi oranı değişikliğine tam uyumun on yıl sürdüğünü varsayalım; bu süre Batı ülkelerinin modern mali sistemlerinde gayri resmi olarak tahmin edilen bir uyum süresidir. Ayrıca, vergiler (ve harcamalar) konusunda kolektif politik kararların alınmasında katılımcıların davranışlarını etkin bir şekilde bilgilendiren zaman ufkunun beş yıl veya daha az olduğunu varsayalım. Elbette, iki ayrı rolde yer alan bireyler için zaman perspektifinde varsayılan bu eşitsizliği destekleyecek pek çok neden vardır.

Zaman ufuklarında varsayılan farklılık göz önüne alındığında, “politik denge”, “vergi mükellefi dengesi”nden önce kurulacaktır. Yani, politik karar alma sürecinde katılımcı olarak birey, ilgili zaman diliminde mali gerçeklikte karşılaşılan vergi oranları ile vergi gelirleri arasındaki dengelerin, fayda fonksiyonunda bu iki argüman arasındaki öznel dengelerle eşitlendiği bir konuma ulaşmaya çalışacaktır. Birey, mali karar alıcı olarak, artırılan fonlarla ölçülen "iyi"yi, bu tür fonları üretmek için gereken vergi oranlarıyla ölçülen "kötü"den daha yüksek değerlendirdiği sürece, vergi oranlarındaki artışlara "oy verecek" veya destekleyecektir. Bu değişkenlerin her ikisi de fonların fayda sağlaması beklenen

süreye göre ve tam vergi mükellefi ayarlamaları için gerekli olabilecek süreye doğrudan bakılmaksızın ölçülecektir. Bu nedenle, mali karar alma süreçlerindeki bu bireysel katılımcılar, vergi mükelleflerinin mevcut vergi oranlarına tam denge ayarlaması yapmalarının on yıl süreceği gerçeğiyle ilgilenmeyeceklerdir; hatta başka bir bilinç düzeyinde, oldukça ayrı rollerde yer alan aynı kişiler olduklarının farkına varabilirler. Politik karar alıcılar olarak bireyler, vergilerden elde edilen gelirlerin akışı ve bunlardan elde edilen program faydaları ile yalnızca beş yıl veya daha kısa bir süre için ilgilenirler.

Ancak buradaki örnekte, vergi mükellefleri beş yıl içinde tam davranışsal ayarlamayı yapmamış olacaklardır. Bu sonuçtan, hükümetin beş yıllık bir dönem içinde herhangi bir vergi oranında dönem başına, on yıllık sürenin tamamı boyunca toplamayı bekleyebileceğinden daha fazla gelir toplamayı bekleyebileceği basit gerçeği ortaya çıkmaktadır.⁵ Dolayısıyla, daha kısa bir zaman ufkunu içeren mali süreç, vergi mükelleflerinin uyum süresine eşit ya da daha uzun bir zaman ufkunu içeren bir sürece kıyasla vergi mükelleflerini daha fazla sömürecektir. Vergi mükellefleri, gerçekten uzun vadeli bir perspektif içeren bir süreçten ziyade kısa vadeli gelir akışlarına olan ilgiyi yansıtan bir hükümet karar süreci tarafından daha fazla sıkıştırılabilir. Vergi dışı tanıdık bir örnek olarak, OPEC petrol karteli, bireyler araç filosunun büyüklüğünü ve verimliliğini ayarlamadan önce petrol tüketicilerini, ayarlama gerçekleştikten sonra yapabildiğinden daha fazla sömürebilmiştir.

Elbette yeterli zaman verildiğinde, vergi mükellefleri herhangi bir vergi oranına uyum sağlayacaktır ve nihayetinde politik denge ile vergi mükellefi dengesinin çakışması sağlanmalıdır. Bu tam dengede iki ayrı koşulun karşılanması gerekmektedir. Hükümetin karar alma sürecine katılan kişilerin hesaplamalarındaki değiş tokuşlar eşit olmalı ve vergi mükellefleri mevcut vergi oranına tamamen uyum sağlamalıdır. Böyle bir tam denge pozisyonu, oranların ve gelirlerin ters orantılı olduğu uzun vadeli oran-gelir çizelgesi aralığında yer alabilir, ancak kesin konumun ampirik olarak belirlenmesi gerekecektir. Ancak analiz, uzun vadeli

⁵ Basit geometri açısından bu sonuç hemen ortaya çıkmaktadır. Her ne kadar burada tasvir etmeyecek olsak da, başlangıç vergi oranının üzerindeki kısa dönem “Laffer” veya oran-gelir eğrisi her zaman uzun dönem veya tam ayarlama eğrisinin dışında kalacaktır.

ilişkinin politik karar süreciyle alakasız olması nedeniyle, bu ilişkinin ya da çizelgenin ters kesiminde bir pozisyon oluşturulmasının “kolektif olarak irrasyonel” olmadığını, zira politik karar alma sürecine katılanların rasyonellik ilkelerini ihlal etmelerinin gerekmediğini ortaya koymaktadır.

Bununla birlikte, böyle bir pozisyona ulaşılmışsa ve bu böyle kabul edilmişse, politik karar alıcılar neden vergi oranlarını düşürerek tepki vermesin? Cevap, vergi oranı artışı madalyonunun ters yüzüdür. Vergi oranlarının düşürülmesiyle, hükümet politik karar alma sürecine katılanların ilgili olduğu zaman diliminde gelirlerinin azaldığını görecektir. Vergi oranlarındaki bir indirimin, diyelim ki on yıl sonra, her dönem için artan bir gelir akışı yaratacağına dair ortak bir varsayım bile, varsayımımıza göre sadece beş yıllık bir dizi gelir akışıyla ilgilenenlerin kararını etkilemeyecektir. Yüksek vergi oranlarının korunması, ilgili dönem boyunca daha yüksek gelir elde edilmesini sağlayacaktır. Olası bir vergi indiriminin gelir artırıcı etkileri kısa vadeli değil, uzun vadeli.

1980'lerin başındaki zaman perspektifinde, naif arz yanlı ekonomik argümanlara karşı çıkan eleştirmenler haklıydı. Vergi oranlarındaki indirimlerin gelir akışlarını azaltacağı öngörülüyordu ve azalttı; özellikle harcamalarda çok az kesinti yapılması ya da hiç kesinti yapılmaması nedeniyle bütçe açıkları artmıştır. Eleştirmenlerin, vergi mükelleflerinin tam uyumuna izin veren bir zaman ufku içinde haklı olup olmadıkları asla bilinemeyecek, çünkü kısa vadeli gelir nedenleriyle vergi oranlarının artırılmasına yönelik baskılar 1982 gibi erken bir tarihte ortaya çıkmıştır.

Bu, “yüksek vergi tuzağı” olarak adlandırdığımız durum için uygun bir ortamdır. politik kararların alınmasına katılan bireyler, içinde bulundukları durumu tam olarak anlasalar bile, bu ikilemden kolayca kurtulamazlar. Topluluğun mali eğilimlerine ilişkin kısıtlamaların bulunmaması ve mali kararların üretilmesine ilişkin mevcut kurallar ve prosedürlerin varlığı göz önüne alındığında, politikaya katılımcı rolünde gerçek anlamda uzun vadeli bir bakış açısı benimseyen birey, irrasyonel davranmaktadır. Bu ortamda, hükümetin mali yetkileri üzerinde bağlayıcı kısıtlamalar getirilmesine yönelik argüman belirginleşmektedir. Ancak sonraki dönemlerde hükümetlerin (siyasi koalisyonların) yansıtıcı bir şekilde değerlendirilmiş ve hali hazırda tercih edilen uzun vadeli bir mali programdan

ayrılma kabiliyetini sınırlayacak bazı araçlar bulunabilirse, bireysel katılımcılar böyle bir programdaki farklı unsurları desteklemeyi avantajlı bulacaktır. Modern politik kurumlar, ancak anayasal değişiklik yoluyla, bu kurumlar içinde kişilerin, kendilerinin olduğu kadar toplumun da uzun vadeli çıkarları olduğunu kabul ettikleri doğrultuda hareket etmeye yönelik teşviklere sahip olmalarını sağlayacak şekilde düzenlenebilir.⁶

IV. Enflasyon Tuzağı

Yüksek vergi tuzağı ile enflasyon tuzağı arasında, bu bölümde analiz edeceğimiz birçok benzerlik bulunmaktadır. Benzerlikler, her iki tuzağın da esasen aynı davranışsal temele sahip olduğu kabul edildiğinde kolayca açıklanabilir; bu temel, bireylerin kamu ve özel karar vericiler olarak ayrı rollerinde yaptıkları seçimlerde somutlaşan iskonto oranı arasındaki uyumsuzluk olarak özetlenmiştir.

Amerika Birleşik Devletleri, diğer Batılı ülkelerle birlikte, 1970'lerde kendisini hız kesmeden devam eden bir enflasyonun içinde buldu. Enflasyon, ulusal ekonominin enflasyonist bir rejim altında enflasyonist olmayan bir rejime göre daha az verimli çalıştığının yaygın olarak kabul edilmesine rağmen devam etti. Uzun vadeli bir perspektiften bakıldığında, enflasyonun hiçbir grubun çıkarına olmadığı açıktır. Ancak siyasete katılanların karar hesaplarına yön veren kısa vadeli perspektif, etkili parasal istikrarı yeniden tesis etmek için gerekli olan eylemi başlatmalarını engelliyor gibi görünüyordu.

Bu ikilemin içine nasıl girdik? Geçici olmaktan başka bir çıkış yolu var mı? Belki de ikincisini yanıtlamak için gerekli olan ilk sorunun yanıtı, en azından Lord Keynes'in etkisinden bu yana ekonomi alanındaki fikirlerin tarihini özetlememizi gerektirmektedir. Ana hatlarını çizmekten başka bir şey yapmayacağız.

Keynes, bu yüzyılın ortalarında iktisatçıların zihin dünyasına yüksek işsizlik oranına sahip, atıl bir ekonominin soyut bir modelini empoze etmekte başarılı

⁶ Bir meslektaşımızla iş birliği içinde, içimizden biri “yüksek vergi tuzağı” analizini biraz ayrıntılı olarak geliştirmiştir. James M. Buchanan ve Dwight R. Lee, “Tax Rates and Tax Revenues in Political Equilibrium”, *Economic Inquiry* 20 (July 1982): 344-54; “Politics, Time, and the Laffer Curve”, *Journal of Political Economy* 90 (Ağustos 1982): 816-19; ve “The Simple Analytics of the Laffer Curve” (Uluslararası Kamu Maliyesi Enstitüsü 38. Kongresinde sunulan tebliğ, Kopenhag, Ağustos 1982).

olmuştur. Ve Keynes, akademisyenlerin fikirlerinin nihayetinde politikacıların eylemlerini etkilediğini belirtirken kesinlikle haklıydı. İlk Keynesyen modelde, talep arzı ortaya çıkarır ve talepteki artışlar, maliyetlerde ve fiyatlarda artış yaratmadan atıl işgücü ve sermayeyi yutar. Modelde arz yönlü herhangi bir kısıtlama yoktur ve kelimenin tam anlamıyla, kamu harcamaları alternatifler açısından maliyetsizdir. Bu basit model, daha sonra 1960'ların ve 1970'lerin siyasi liderleri ve kanaat önderleri olacak olanlar da dâhil olmak üzere, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra tüm ekonomi öğrencilerinin ders kitaplarında yer aldı. Ve şaşırtıcı bir şekilde, basit Keynesyen model 1980'lerin ders kitaplarının çoğunda yer almaya devam etmektedir.

Ancak 1950'lerin başlarında, Keynesçi modelin kritik bir açıdan yanlış olduğuna dair işaretler vardı. Bilindik geometrik referansa geri dönecek olursak, arz çizelgeleri düz değildir. Arz eğrileri yukarı doğru eğimlidir. Talepteki artışlar, bir miktar veya hatta önemli miktarda kullanılmayan kapasiteye sahip bir ekonomide bile, en azından bazı sektörlerde, özellikle para politikası uyumluysa, maliyetler ve dolayısıyla fiyatlar üzerinde baskı yaratır. Enflasyon ile işsizlik oranı arasındaki bu yeni bulunan post-Keynesyen ilişki, 1950'lerin sonu ve 1960'ların ampirik bir gerçekliği olarak kabul edildi. Kesin versiyonu 1958'de A. W. Phillips tarafından sunuldu.⁷

"Phillips eğrisi" 1960'larda makroekonomik politika tartışmalarına hakimdi. Bu eğri veya ilişki, bir yandan işsizlik, diğer yandan enflasyon oranı arasındaki dengeyi tasvir eder. Merkezi fikir, pozitif bir enflasyon oranının işsizlik oranında bir azalmaya (veya istihdamda bir artışa) yol açmasıdır. Böyle bir takasın varlığı ekonomistler tarafından kabul edildikten sonra, ekonomiyi canlandırmak için toplam talebin sürekli artmasına yönelik daha önceki çöşkularını yumuşatmaya başladılar, ancak enflasyonun "optimal" oranından bahsederek, politik karar vericinin fayda fonksiyonunda enflasyon ve işsizlik arasındaki takasın Phillips ilişkisi tarafından dikte edilenle uyduğu zaman elde edildiği fikrine dayanan geniş tanımlı Keynesçi modelin içinde kaldılar. Biraz enflasyon, artan istihdam ve çıktı için ödenecek küçük bir bedel gibi görünüyordu.

⁷ A. W. Phillips, "The Relation Between Unemployment and the Rate of Change in Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957," *Economica* 25 (Kasım 1958): 283-99.

İşler 1960'ların ekonomistlerinin öngördüğü gibi gitmedi. Phillips eğrisi makro ekonomistlerinin hesaba katmadığı şey, enflasyon-işsizlik dengesindeki zaman boyutuydu. Elbette, beklenmeyen enflasyon oranındaki bir artışın istihdamda geçici bir artışa (işsizlikte bir azalmaya) yol açabileceğine dair ampirik kanıtlar vardı. Ancak bir süre sonra, istihdam (ve işsizlik) doğal bir orana geri dönmüş gibi görünüyordu, temelde şimdi beklenen enflasyon oranından etkilenmeyen, bunun yerine ekonominin yapısal özelliklerine, işgücü piyasalarının esnekliği, istihdamın mekânsal konumu, belirli çalışan gruplarının beceri seviyesi, asgari ücret ve sendika kısıtlamaları, işsizlik seviyeleri, engellilik, emeklilik tazminatı ve benzeri faktörler gibi şeylere bağlı olan bir oran. Ekonomistler, kalıcı ve sürekli bir istihdam artışının, optimum şekilde seçilmiş ve sürdürülen bir enflasyon oranıyla sürdürülemeyeceğini yavaş yavaş öğrendiler.

Ancak, makroekonomik tarihimizin bu noktasında, kamu tercihi ekonomistlerinin katkıda bulunacakları bir şey vardı. Hükümet kararlarının alınmasına katılanlar, böyle bir teşvikin geçici olduğu kanıtlanırsa bile, küçük bir enflasyonun daha yüksek istihdama giden yol olduğunu düşünmeye yönlendirildikten sonra, aynı bireyler, ekonomide ikinci bir kısa vadeli veya geçici istihdam ve çıktı artışı karşılığında ikinci bir enflasyon dalgası yaratarak egzersizi tekrarlamaya teşvik edildiler. Politik mekanizmaya yerleştirilmiş kısa vadeli tepkinin basit mantığı, siyasi olarak tetiklenen enflasyonun en azından birçok ayarlama turu için hızlanacağını öne sürüyordu.

1970'lerin ortalarına kadar, tabiri caizse, makroekonomik oyunun durumu böyleydi. Ancak 1970'lerin sonlarından bu yana, daha karmaşık politik ekonomik etkileşim modelleri geliştirildi. Bu modeller, daha önce yüksek vergi tuzağı altında tartışılana çok benzeyen bir politik-ekonomik dengenin ortaya çıkabileceğini gösteriyor. Politik olarak tetiklenen enflasyonun hiperenflasyon seviyelerine doğru hızlanmaya devam etmesi gerekmiyor. Bu seviyelerin çok altında bir politik dengeye ulaşılabilir. Bu tür bir denge, modern demokrasinin kısa vadeli perspektifini temsil eden politik kararlara katılanların içsel dengeleri, kısa vadeli Phillips ilişkisinin dikte ettiği enflasyon-istihdam dengeleriyle örtüştüğünde, aynı zamanda enflasyon

oranı tam olarak öngörüldüğünde ve çözümün uzun vadeli Phillips ilişkisini tatmin ettiğinde elde edilecektir.⁸

Böyle tam bir politik denge, hem kısa hem de uzun vadede Phillips ilişkisinin koşullarını zorunlu olarak karşılar. Yani, işsizlik "doğal oranında"dır, ancak aynı zamanda devam eden ve tamamen beklenen bir enflasyon da vardır. Böyle bir dengede, hükümet karar vericisinin daha fazla enflasyon yaratması için artık kısa vadeli bir teşvik yoktur ve ayrıca, bireyler var olan enflasyon oranına tamamen uyum sağlarlar.

Bu tam dengedeki işsizlik, hiç enflasyon olmasa olacağı kadar yüksek veya muhtemelen daha yüksektir. Enflasyonun ekonomide herhangi bir verimsizlik yaratması ölçüsünde, tam denge açıkça en uygunsuz görünmektedir. Enflasyon oranını azaltmak veya ortadan kaldırmak herkesin çıkarına görünmektedir.

Ancak bir tuzak vardır çünkü beklenen enflasyon oranındaki herhangi bir düşüş, kısa vadeli Phillips ilişkisine göre, işsizlikte kısa vadeli artışlara yol açacaktır; tıpkı Amerika Birleşik Devletleri'nin 1981 ve 1982'de ciddi bir şekilde tanık olduğu gibi. Politik karar alma sürecine katılan kişi, bu tür bir eylemin uzun vadeli faydaları tamamen kabul edilse bile, normalde enflasyonun azaltılmasını veya ortadan kaldırılmasını rasyonel kılacak kadar uzun bir zaman ufkuna karar vermeyecektir.

Böyle bir ortamda, siyasete katılanların teşvikleri, yalnızca topluluğun takdir yetkisi kısıtlanırsa, uzun vadeli bir bakış açısına dayalı seçimler sağlamak için değiştirilebilir. Politik karar verici, yalnızca siyasi koalisyonların sonraki dönemlerde kısa vadeli fayda düşüncelerine yanıt olarak yeniden şişmeyeceğinden emin olabilirse, uzun vadeli enflasyon düşüşüne yatırım yaparken ihtiyatlı davranabilir. Bu genel nokta, 1980'lerin başında Amerika Birleşik Devletleri'ndeki makroekonomik politika tartışmalarında yaygın olarak kabul edildi. Ancak, topluluğun parasal yetkisine ilişkin anayasal sınırlamaların ikilemi çözmek için gerekli olduğu yönündeki doğru çıkarımları yapmada şaşırtıcı bir başarısızlık var gibi görünüyor.

⁸ Bkz. Finn E. Kydland and Edward C. Prescott, "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans," Journal of Political Economy 85 (Temmuz 1977): 473-91.

V. Kamu Borcu Tuzağı

Kamu borcu tuzağına ilişkin tartışmamız kısa olacak, çünkü bu tuzak çoğu bakımdan daha önce incelenen kamu-özel iskonto oranı eşitsizliğinin iki makroekonomik uygulamasıyla aynıdır. Yüksek vergi tuzağını analiz ederken, kamu borcunu bir gelir kaynağı olarak ihmal ettik. Kamu borçlanma seçeneğinin getirilmesi, katılımcının politik seçimdeki olasılık sınırını açıkça genişletiyor.

Kamu borcu ihracının etkileri politik yapının tüm üyeleri tarafından kabul edilse bile (bu oldukça şüpheli bir varsayım gibi görünse de, buradaki argümanımız için hayati önem taşımasa da), siyasetteki kısalan zaman ufku, borç ihracına ilişkin anayasal veya ahlaki yasaklar olmadığı sürece, bu finansman seçeneğini bazı ilk harcama aralıkları için vergilendirmeye tercih edilebilir hale getirecektir. Katılımcı, hâlihazırda yararlandığı "malları" finanse etmek için borç alarak ödeme gününü ertelemektedir. Hükümetler piyasa tarafından belirlenen faiz oranında veya altında borç alabilir. Ancak siyaseti bilgilendiren iskonto oranı, daha önce tartışılan nedenlerden dolayı piyasa faiz oranından daha yüksektir. Bu nedenle, harcamalardan beklenen kısa vadeli faydalar, piyasa oranlarında iskonto edilen beklenen gelecekteki vergi ödemelerinin bugünkü değerleri olarak hesaplanan kısa vadeli maliyetleri aşacaktır. Bu hesaplama, uzun vadede borçsuz bir mali yapının borç batağındaki bir yapıya göre daha tercih edilebilir olduğunu fark eden kişi için bile geçerliliğini korumaktadır. Ancak borçla finanse edilen cari harcamaların faydalarından vazgeçerek, kişi borç hizmetinin ve amortismanın ima ettiği uzun vadeli vergi yükümlülüğüne karşı sigorta yaptıramaz. Mevcut mali tercihlerin yapılması gereken dönemden sonraki dönemlerde bir siyasi koalisyon, cari dönem mali ihtiyatının tüm etkilerini ortadan kaldıracaktır. Bir bireyin sıradan demokratik siyasetin işleyişinde mali ihtiyatı desteklemesi, "oy vermesi" için rasyonel bir temel yoktur. Kamu borcu, bu mali aracın kullanımı için makul uzun vadeli argümanlara kıyasla aşırı uzatılmış olma eğiliminde olacaktır. Borç ve vergi finansmanı arasındaki politik denge, borç lehine bozulacak ve vergi oranları, en azından toplum üyelerinin uzun vadeli çıkarları ölçütüne göre, daha önce analiz edilen nedenlerden dolayı aşırı olacaktır.

Elbette, aynı mantık, mevcut bir kamu borcunun olası geri ödenmesi veya emekliye ayrılması için de geçerlidir. Sıradan siyasete katılanlar, borçların şimdi emekliye

ayrılmasının uzun vadede tüm topluma fayda sağlayacağını kabul edebilirler, ancak mali açıdan kısıtlanmamış demokratik karar süreçleri göz önüne alındığında, borç emekliliğinin, tercih edilen uzun vadeli etkilere sahip olacağını garantilemenin bir yolu yoktur.

Önceki iki örnekte olduğu gibi, siyasete katılan bireyi, kendi (ve toplumun) uzun vadeli çıkarlarına uygun davranmaya sevk edecek teşvikler, ancak siyasi koalisyonların (hükümetlerin) yetkilerinin, şu anda yapılabilecek uzun vadeli 'yatırım benzeri' tercihlerin etkilerini telafi edecek veya ortadan kaldıracak şekilde sınırlandırılması yoluyla sağlanabilir.⁹

VI. Diğer Örnekler

1980'lerin makroekonomisinden üç bilindik politika sorununun analizi yoluyla, kamu-özel zaman indirimi eşitsizliğini çarpıcı ve basit bir biçimde sunduk. Makroekonomik araştırma alanının dışında birçok başka örnek incelenebilir, ancak burada sadece birkaçına kısaca değinilecektir.

"Ceza İkilemi" ve "*Semiriyeli İkilemi*" daha önceki yazılarımızda incelendi.¹⁰ Bunların hiçbirisi doğrudan zaman iskonto tutarsızlığına odaklanmaz. Ancak her ikisi de zamansal boyutluluk sorununu gösterir ve taahhütler dayatma ihtiyacına işaret eder. Cezalandırma ikileminde, kısa vadeli faydayı maksimize eden bir strateji, cezalandırılanın veya suçlunun yararsızlığını herhangi bir uzun vadeli maksimize eden stratejinin önerdiğinden çok daha fazla ağırlık vermeyi gerekli görür. Kısa vadeli maksimizasyonun bir sonucu olarak, politika "suçluları şımartma" eğilimindedir; suç artar ve biz uzun vadeli sonuçlara katlarız. Gerçekten uzun vadeli bir bakış açısı, hem cezanın kesinliğinde hem de şiddetinde artışlar olduğunu ileri sürer, ancak demokratik siyasetteki katılımcılar gelecekteki siyasi koalisyonların mevcut reformları geri çevirmeyeceğinden emin olamazlarsa, bu tür

⁹ Borç ikileminin burada sunulanlara birçok bakımdan benzeyen bir analizi için James M. Buchanan'ın "Debt, Demos, and the Welfare State" (Refah devleti üzerine bir konferansta sunulan bildiri, Civitas, Gesellschaft zur Forderung von Wissenschaft und Kunst, Münih, Batı Almanya, Ekim 1983) adlı eserine bakınız.

¹⁰ Bkz. James M. Buchanan, *The Limits of Liberty* (University of Chicago Press, 1975), Bölüm 8; ve *Freedom in Constitutional Contract* (College Station: Texas A&M University Press, 1977), Bölüm 12.

reformları dayatmanın gerekli maliyetleri uzun vadede vaat edilen faydalardan daha ağır basmaya devam edecektir.

Semiriyeli ikileminde, modern refah devletinin sorunlarının çoğu açıklanmaktadır. Kısa vadeli bir maksimizasyon stratejisi, muhtaç olarak gözlemlenenlerin, burada ve şimdi, bariz acılarına kulak vermeyi gerektirir. Bu tür bir strateji, artan transfer ödemelerinin yoksulların sayısında uzun vadeli artışlara yol açtığı kabul edilmesine rağmen, yardımın finanse edilmesini gerektirir. Transferler için uygunluk açısından bir kemer sıkma stratejisi, uzun vadede kendi kendine yetenlerin saflarını artıracaktır. Ancak bugün siyasete katılan birey, böyle bir stratejinin gelecekte de uygulanacağından emin olmadığı sürece, bugün uygulanan kemer sıkma politikası aşırı derecede duyarsız ve zalim görünebilir.

VII. Sonuçlar

Bu bölümde, öncelikle makroekonomik politikadan üç uygulama kullanarak, kolektif birimlerin veya hükümetlerin faaliyetlerine bağlayıcı kısıtlamalar veya kurallar koymanın temel mantığını veya nedenini pratik ve ilgili terimlerle göstermeye çalıştık. Muhtemelen aynı kişi tarafından kamusal ve özel tercihte uygulanan zaman indirimi oranı arasındaki fark teması, geçici veya kısa vadeli faydalara yönelik siyasi yoğunlaşmanın, kısıtlanmamış çoğunlukçu siyasetin yapısına ve ayrıca kısıtlanmamış diğer hükümet karar alma prosedürlerine içkin bir yoğunlaşma olduğunu ve uzun vadeli düşüncelerin göreceli olarak ihmal edildiğini göstermek için kullanılmıştır; bu, toplumdaki hiçbir kişi veya kişi grubunun istemediği sonuçlar üretebilir -- dolayısıyla "tuzak" veya "ikilem" kelimesinin kullanılmasıdır. Kısacası, modern siyasette kısa vadeli perspektifin ürettiği sonuçlar "Pareto kötümser" olabilir.