

ÇIKAR ve BASKI GRUPLARI ve ANAYASA¹

Yazan: James M. Buchanan ve Gordon Tullock

Tercüme Eden: Betül Ertuğrul²

Doktora Öğrencisi

Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

E-mail: betul.ertugrul3235@gmail.com

ORCID ID: 0009-0005-0570-620X

Büyük siyasi birimlerde, ekonomik çıkarların etkin şekilde desteklenmesinin kurumsal yansıması, baskı gruplarıdır. Bu tür grupların varlık nedenleri, temsil ettikleri belirli işlevsel çıkarları siyasi tercih süreci aracılığıyla destekleyip ilerletebilme yeteneklerinde yatar. Bu grupların son yarım yüzyılda baskın öneme sahip konumlara yükselmesi, Amerikan siyaset sahnesindeki en önemli gelişmelerden biri olmuştur. Artık ne göz ardı edilebilecek ne de düzenli siyasi sürecin bir sapması olarak değerlendirilebilecek bu olgu, anlaşılabilir bir şekilde, geleneksel demokratik tercih yapma kurumları modelinin üstünlüğünü zayıflatmıştır. Yasama meclislerinde ele alınan ve tartışılan belirli meselelerin sonuçları üzerinde gösterilebilir etkileri olan baskı grubu faaliyetleri karşısında, yasama mensubunun “kamusal çıkar” ya da “genel refah” gibi özel ekonomik çıkarlardan bağımsız ve ayrı bir değeri özverili biçimde izlemesi gerektiğini öne süren davranışsal varsayım ciddi biçimde tehdit altındadır. Nihayetinde, ampirik gerçeklik, etik ideallere sıkı sıkıya bağlı akademisyenlerin kabullenmekte zorlandığı insan davranışına dair çıkarımlar içerse bile, analitik modeller üzerinde etkili olmalıdır.

Son yıllarda, baskı gruplarının veya özel çıkar gruplarının demokratik siyasi süreçteki rolü “arzu edilir” olmasa bile kaçınılmaz bir gerçeklik olarak daha geniş çapta kabul görmeye başlamıştır. 1951’de David B. Truman, Arthur Bentley’nin önceki çalışmalarına ve bir ölçüde E. Pendleton Herring’in çalışmalarına

¹ Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962) “*Pressure Groups, Special Interests, and the Constitution*”, in: Volume 3; The Calculus of Consent: Logical Foundations Of Constitutional Democracy, Liberty Fund, Inc., Indianapolis.pp. (282-292)

² Bu tercümeyi okuyup hata ve eksikliklerimizi ileten sayın Yiğit Yılmaz ve Ahmet Özkan’a teşekkürlerimi sunuyorum. Çevirinin tüm sorumluluğu şüphesiz bana ait bulunmaktadır.

dayanarak, grup çıkarlarının karşılıklı etkileşimine dayalı bir Amerikan siyaseti teorisi geliştirmeye cesur bir girişimde bulunmuştur.³ 1958’de ise baskı gruplarının rolünü incelemeye yönelik ilginç ancak sonuçsuz kalan bir girişim, Chicago Üniversitesi’nde düzenlenen bir yuvarlak masa tartışmasında ele alınmıştır.⁴

Özel Çıkar ve Kamu Yararı

Baskı gruplarının rolünü incelemeye yönelik olan çoğu girişim, “kamu yararı” tanımlama çabalarında tıkanmıştır. Eğer kamu yararı gerçekten tanımlanamazsa özel çıkar gruplarının faaliyetlerinin “genel refaha” ilerlemeyi ne ölçüde teşvik ettiği veya engellediği, kavramsal olarak bile belirlenemez hale gelir. Net bir ölçüt olmadan analiz yapmak imkânsızdır.

Siyasi sürece yönelik temelde ekonomik yaklaşımımız, kamu yararı kavramını çevreleyen belirsizliklerden kaçınmamıza olanak tanıdığı için faydalıdır. Modern refah ekonomisi literatürü bu konuda özellikle yardımcıdır. Bu alandaki tartışmalar, ortaya çıkan bazı önemli sorunları daha net hale getirmiştir. Bir yaklaşım, “sosyal refah” veya “kamu yararına” kesin bir anlam yüklenebileceğini ancak bunun yalnızca bir sosyal refah fonksiyonunun tam olarak tanımlanmasıyla mümkün olacağını öne sürer.

Bu fonksiyon, topluma ait tüm olası durumları kavramsal olarak sıralar ve açık bir şekilde “en iyi” olanı veya mevcut seçenekler arasından nispeten “en iyi” olanı seçmeye imkân tanır. Ancak bu fonksiyonun tanımlanabilmesi için bir bireyin kendi değer yargılarını açıkça ortaya koyması gerekir. Bireysel etik karar alma sorumluluğundan kaçış yoktur. Bu yapıda, “kamu yararı,” bireyin onu nasıl tanımladığıdır. Dahası her birey kamu yararına dair kendi anlamlı kavrayışına

³ David B. Truman, *The Governmental Process* (New York: Alfred A. Knopf, 1951). Ayrıca bkz. Arthur Bentley, *The Process of Government* (Bloomington: The Principia Press, 1935 [ilk basım 1908]) ve Pendleton Herring, *The Politics of Democracy* (New York: W.W. Norton and Co., 1940).

Baskı grupları sorununa dair yakın tarihli Avrupa çalışmalarının tartışılması için bkz. Wilhelm Röpke, “‘I gruppi di pressione’ e l’ultima istanza,” *Studi Economici*, XIV (1959), 480–85. Özellikle şu çalışmaya bakınız: Joseph H. Kaiser, *Die Repräsentation organisierter Interessen* (Berlin: Duncker and Humblot, 1956).

⁴ *Major Economic Groups and National Policy*, The American Round Table, *Digest Report* (Chicago, 1958).

sahip olacaktır; dolayısıyla gruptaki birey sayısı kadar sosyal refah fonksiyonu bulunacaktır.

“Kamu yararı” veya “sosyal refah,” birey açısından, özel grup çıkarlarından bağımsız ve ayrı bir kavram olarak var olabilir. Ancak bu yaklaşımın yararı, bireylerin alternatifler hakkında farklı değerlendirmelere sahip olduğu konulara geldiğimizde ortadan kalkar.

Biz bu yaklaşımı reddettik. Tüm toplumsal durumları kesin bir şekilde sıralayan bir sosyal refah fonksiyonu geliştirmek yerine, başlangıç noktası olarak, bir grup için neyin “daha iyi” veya “daha kötü” olduğunu bilmediğimiz varsayımını benimsiyoruz. Değişiklikleri değerlendirmek için Pareto kriterine dayanarak, yalnızca grup üyelerinin tamamı tarafından oybirliğiyle onaylanan değişiklikleri “daha iyi” olarak kabul ediyoruz. Eğer bir değişiklik oybirliğiyle destekleniyorsa, bunun açıkça “arzu edilir” olduğu söylenebilir ve böyle bir değişikliğin “kamu yararına” olduğu sonucuna varabiliriz. Sosyal değişimleri değerlendirmeye yönelik kriterimizin bu ilk yarısına çok az kişinin itiraz edeceğini düşünüyoruz. Ancak biz daha da ileri giderek şu iddiada bulunuyoruz: Kamu yararına olan her değişiklik için oybirliği sağlanabilir. Bu iddia, “iyileşme” kavramının ekonomik anlamı tam olarak anlaşılan kadar daha az kabul edilebilir görünebilir. Eğer siyasi süreç, bireylerin karşılıklı fayda sağlamak amacıyla iş birliği yaptığı bir araç olarak ele alınırsa, gerçekten de karşılıklı avantaj sağlayacak kadar büyük bir “iyileşme” sağlayan herhangi bir değişikliğin kavramsal olarak tüm bireyleri “daha iyi bir duruma” getirmesi mümkün olacaktır.

Ancak oybirliği kriterimiz, bu terimin herhangi bir pratik uygulamasında kamu yararının tanımlanmasına çok fazla katkı sağlamıyor gibi görünmektedir. Aslında günlük kararların oybirliği kurallarına göre değil, farklı yöntemlerle alındığını gözlemliyoruz. Belirli değişikliklerin “arzu edilir” olup olmadığını değerlendirebileceğimiz bir kriter yok mudur?

Bu noktada, yaptığımız kurgu, Bay Roy Larsen’in Chicago yuvarlak masa tartışmasında dile getirdiği ve bu bölümün başında alıntılanan kamu yararı kavramıyla eşdeğer hale gelmektedir. Mevcut yasama karar alma kurallarının uygulanmasıyla kamu yararının ne ölçüde ilerlediğini belirlemenin açık bir yolu yoktur. Burada yalnızca belirli veya grup çıkarlarının öne çıkmasını beklemeliyiz. Bunlardan bazılarının ilerleyeceğini, bazılarının ise engelleneceğini öngörmek mümkündür. “Kamu yararı” ancak karar alma kurallarının işleyişi bağlamında anlam kazanır ve bu kurallar ancak uzun vadede ve birbirinden bağımsız birçok

mesele üzerinden değerlendirilebilir. Toplu karar alma sürecinde anayasal düzey ile işleyiş düzeyini kavramsal ve analitik olarak ayırmamız, hem kuralların oybirliğiyle seçilmesini tartışmamıza hem de belirli bir kuralın belirli konular üzerinde uygulanmasının yaratacağı rastgele sonuçları kabul etmemize olanak tanır.

Nihai anayasal karar alma düzeyinde, örtük bir şekilde var olan uzlaşma gerekliliği, uygulama düzeyindeki kararları karakterize eden grup çıkarları arasındaki partizan mücadelenin ortaya çıkmasını engeller. Eğer belirli ve kalıcı koalisyonların oluşması bekleniyorsa bizim tanımladığımız anlamda gerçek bir anayasal süreç mümkün değildir. Elbette bazı koşulların mevcut olabileceğini ve belirli sınıf ya da grup çıkarlarının öylesine sağlamlaşmış olabileceğini inkâr etmiyoruz ki, bu durumda toplum için demokratik bir anayasa seçmek imkânsız hale gelir. Ancak anayasa ile belirlenmiş kurallar çerçevesinde, sıradan uygulama düzeyinde karar alma süreçlerinde baskı grupları arasındaki çatışmaların demokratik süreçle tamamen uyumlu olduğunu vurgulamalıyız. Aslında bireyin ekonomik çıkarların ortak karar alma kurallarının işleyişinde kendini göstereceğini öngörmesi nedeniyle stratejik çabalara önemli ölçüde kaynak ayırmayı gerektiren süreçleri tercih etmeye istekli olduğu söylenebilir. Bu nedenle analizimiz, Batı demokrasilerinde bulunan siyasi kurum yapısına oldukça yakın bir yapıyla çelişmemektedir. Gerçekten de eğer bireyin ekonomik çıkarlarını takip etmeyeceğine “güvenilebilseydi” ve tüm baskı gruplarının var olmadığı varsayılabilseydi modern demokratik süreci karakterize eden birçok denge ve denetim mekanizmasına olan ihtiyaç, bazı açılardan, önemli ölçüde daha az güçlü bir argümana dayanabilirdi.

Baskı Grupları ve Büyük Devlet

Özel çıkar gruplarının siyasi süreçteki faaliyetleri ve önemi, ne genel hükümet bütçesinin büyüklüğünden ne de bileşiminden bağımsızdır. Son yarım yüzyılda baskı gruplarının artan önemini açıklayan bir hipotezin, kamu ahlakının gerilediği varsayımına dayanması gerekmez. Çok daha basit ve kabul edilebilir bir hipotez, çıkar grubu faaliyetlerinin – örgütsel maliyetler açısından ölçüldüğünde – işlevsel grupların siyasi süreçten beklediği “kârların” doğrudan bir fonksiyonu olduğudur. Hükümet faaliyetlerinin keskin bir şekilde sınırlı olduğu ve kolektifleştirilen faaliyetlerin hemen hemen tüm bireyler ve gruplar üzerinde genel bir etki yarattığı bir dönemde, örgütlü özel çıkarların nispeten yokluğu kolayca açıklanabilir. Ancak kamu sektörünün özel sektöre kıyasla öneminin artması ve bu genişlemenin, nüfusun belirli ve tanımlanabilir grupları üzerinde giderek daha

farklılaştırıcı veya ayrımcı bir etki yaratacak şekilde gerçekleşmesi sonucunda, siyasi yollarla farklı kazançlar elde etmeyi amaçlayan örgütlenmeye yapılan yatırımın artması öngörülebilir bir sonuçtur.⁵

Ancak bu ilişki tek yönlü değildir. Örgütlenmeye yapılan yatırımın kârlılığı, toplam kamu sektörünün büyüklüğünün doğrudan bir fonksiyonu ve hükümet bütçesinin “genelliğinin” ters bir fonksiyonu olsa da bütçenin hem büyüklüğü hem de bileşimi, siyasi örgütlenmeye yapılan yatırım miktarına bağlıdır. Dolayısıyla örgütlü baskı grupları, siyasi süreç yoluyla farklı avantajlar elde edileceği beklentisiyle ortaya çıkar ve aynı zamanda örgütlü faaliyetlerin varlığı nedeniyle belirli gruplara yönelik farklı avantajlar sağlar. Burada devreye bir sarmal etki girer ve bunun sonuçları özellikle federal gelir vergisi yapısında, federal gümrük mevzuatında, federal kaynak geliştirme projelerinde ve diğer birçok önemli ekonomik mevzuat alanında gözlemlenebilir. Bu sarmal etkinin bireyin anayasal hesaplamaları üzerinde önemli bir etkisi vardır ve bu nedenle ayrıntılı bir şekilde ele alınmaya değerdir.

Varsayımsal olarak ve kesinlikle önemli bir tarihsel geçerliliğe sahip olacak şekilde, yalnızca tüm bireylere ve gruplara genel fayda sağlayan ve genel vergi gelirleriyle finanse edilen faaliyetleri üstlenen bir hükümet hayal edebiliriz. Bu koşullar altında, belirli birey gruplarının, hükümetin eylemleri aracılığıyla özel avantajlar elde etmek amacıyla özel olarak örgütlenmeleri için nispeten az teşvik olacaktır.

Şimdi bu kurumsal “denge”nin belirli bir çıkar grubunun çabalarıyla bozulduğunu varsayalım. Bu grup, kendisine avantaj sağlayacak bir yasanın kabul edilmesini sağlamak amacıyla örgütlenmiştir. Eğer bu grup, bazı yan ödemeler yoluyla amacına ulaşırsa, temsil ettiği kesime özel faydalar sağlayan ancak genel nüfusa uygulanmayan bir yasaı kabul ettirmeyi başarır. Kabul edilen bu önlem, belirli bir sektörü koruyabilir, belirli bir tür kuruluşu tekelcilik karşıtı yasalardan muaf tutabilir, farklı vergi ayrıcalıkları tanıyabilir ya da günümüzde yaygın olarak kabul gören pek çok uygulamadan birini içerebilir.

Sonuç olarak, bir yandan toplam kolektif eylem artacak diğer yandan ise belirli sınıfların, grupların veya kesimlerin çıkarlarına yönelik yasalar için kapı aralanacaktır. İlk grubun başarısını gözlemleyen diğer işlevsel veya çıkar grupları,

⁵ Karşılaştırınız: Röpke, *"I gruppi di pressione' e l'ultima istanza,"* s. 484.

artık siyasi örgütlenmeye kaynak (fon) yatırmanın kârlı olduğunu fark edecektir. Bu şekilde, baskı grupları hızla siyasi karar alma sürecinin bir parçası haline gelecektir. Ayrıca bu tür grupların faaliyetleri nedeniyle kolektif eylemin kapsamı ve boyutu genişleme eğiliminde olacaktır. Giderek daha fazla grup, özel siyasi ayrıcalıklar elde etmenin avantajlarını fark ettikçe, bu örgütlenme süreci devam edecektir. Nihai “denge” ise ancak tüm gruplar tam anlamıyla örgütlendiğinde sağlanacaktır.⁶

Çoğulcu Denge

Pek çok modern baskı grubu araştırmacısı, bu “denge”ye güveniyor ve bunun en azından “tatmin edici” olmasa da “optimal” sonuçlar üreteceğini düşünüyor. Genellikle bireyin aynı anda birden fazla örgütlü çıkar grubunun üyesi olduğu belirtilir: sendikası, kilisesi, yerel siyasi birimi vb. Dahası bu çoklu üyelik nedeniyle ait olduğu herhangi bir grubun çıkarlarını aşırı şekilde savunmasını kısıtlayacağı düşünülür. Böyle bir kısıtlama göz ardı edilemez ancak aynı zamanda çok az kişinin, hatta belki de hiç kimsenin, tüm gruplara aynı anda üye olamayacağı da kabul edilmelidir. Üstelik bu durum göz ardı edilse bile farklı gruplara üyelik, bireyde farklı derecelerde ilgi oluşturacaktır. Ticaret birliği ya da sendika üyesi olan bir bireyin aynı zamanda bir tüketici olması, kendi üretici grubuna ayrıcalık sağlama çabalarını engellemeyecektir. Çünkü herhangi bir hükümet kararında ilgili endüstriyle bağlantılı olarak bireyin üretici rolü, onun için baskın öneme sahip olacaktır.

Bu zorluk, her işlevsel grubun “eşit güce” sahip olduğunu varsaysak bile ortadan kalkmaz. Bu durumda, olağan demokratik süreçler içinde karşılıklı “sömürü” devam eder ve ayrımcı yasalar çıkarılmaya devam eder. Bu durum ile gücün örgütlü gruplar arasında veya örgütlü gruplarla toplumun örgütsüz bireyleri arasında eşit olmayan şekilde dağıldığı durum arasındaki tek fark, zamanla maliyetlerin tüm nüfus üzerinde biraz daha “adil” bir şekilde dağıtılma eğiliminde olmasıdır. Bu “eşit grup gücü” modelinde, tüm gruplar, çeşitli konular boyunca çoğulcu örgütlenmenin toplam maliyetini yaklaşık olarak eşit oranda üstlenecektir. Bu sonuca, 10. bölümde geliştirilen basit oylama modeline

⁶ Modern baskı grubu sorununa dair, ekonomik liberalizmden tarihsel olarak nasıl geliştiğini ele alan öğretici bir analiz için bkz. Profesör Goetz Briefs’in, Eylül 1959’da Oxford’da düzenlenen Mt. Pelerin Topluluğu toplantısında sunduğu “*Some Economic Aspects of Pluralistic Society*” başlıklı bildiri.

başvurarak kolayca ulaşılabilir. O modelde, her bir çiftçinin bireysel çıkarı yerine tek bir grup çıkarı koyabiliriz. Böylece her gruba “eşit güç” sağlanmış olur ve sonuçlar incelenebilir. Oybirliği dışında herhangi bir kolektif karar alma kuralı uygulandığında, kolektif eylem yoluyla dışsal maliyetler dayatılacaktır. Farklı gruplara yönelik yasalar, 10. bölümdeki modelde genel vergi gelirleriyle finanse edilen özel yol onarım projelerine tam olarak karşılık gelmektedir.

Dış Maliyetler ve “Optimum” Organizasyon

Daha önce defalarca vurguladığımız gibi, kolektif karar alma kurallarının uygulanmasıyla ortaya çıkan dışsal maliyetlerin varlığı, örgütsel anlamda “optimal olmama” durumunun ne gerekli ne de yeterli bir koşuldur. Bizim yaklaşımımızın avantajı, kolektif kararların “optimal” örgütlenmesini tanımlarken özel çıkar gruplarının etkilerini göz ardı etmemizi gerektirmemesidir. Baskı veya çıkar grubu faaliyetleri, dışsal maliyetlerin kurumsal bir yansımasıdır ve dışsal maliyetlerin, “ideal” bir örgütlenmede bile var olması beklenir. Ancak asıl soru, mevcut örgütlenmenin toplam bağımlılık maliyetlerini (dışsal maliyetler ve karar alma maliyetlerinin toplamı) en düşük seviyeye indirip indirmediğidir. Dışsal maliyetlerin “ideal” bir örgütlenmede de bulunacağını söylemek, baskı grubu faaliyetlerini içeren herhangi bir örgütlenmenin her anlamda “ideal” olduğu anlamına gelmez.

Mevcut veya alternatif karar alma kuralları altında toplam bağımlılık maliyetlerini doğrudan ölçmek kolay değildir. Ancak, tarihsel verilere dayanarak bazı sonuçlar çıkarılabilir. Son yarım yüzyılda kolektif faaliyetlerin kapsamının ve alanının önemli ölçüde genişlediğini gözlemliyoruz—özellikle de ayrımcı veya farklılaştırıcı yasalar olarak sınıflandırılacak faaliyetlerde. Aynı dönemde, siyasi avantaj elde etmek amacıyla örgütlü çıkar gruplarına yapılan yatırımların büyük ölçüde arttığına da tanık olduk.

Bu gerçekler, 1900 yılında “optimal” olan anayasal kuralların 1960’ta muhtemelen artık “optimal” olmadığını düşündürmektedir. Eğer 1900’de kolektif kararların örgütlenmesine yönelik temel kuralların “ideal”e 1960’takinden daha yakın olduğunu varsayarsak, bu kurallar zamanla gereğinden yüksek bağımlılık maliyetlerine yol açacaktır. Bu durum, anayasal değişiklikleri düşünen bireyler için daha kapsayıcı karar alma kurallarına yönelmenin ve kolektif faaliyetlerin kapsamına daha kısıtlayıcı sınırlar getirmenin artık “rasyonel” olabileceğini göstermektedir.

Elbette, bunun tersi de mümkündür. Eğer mevcut anayasal kurallar bugün büyük ölçüde “optimal” sonuçlar üretiyorsa, o zaman bu kuralların geçmişte, yani ayrımcı yasalar için nispeten daha az örgütlü baskının olduğu dönemlerde, aşırı derecede kısıtlayıcı olduğu sonucuna varılabilir.

Burada açık bir değer yargısı ifade ediyoruz ancak ilk alternatif yorumun Amerikan toplumu için daha uygulanabilir olduğunu düşünüyoruz. Dahası, bu yargıya dayanarak, mevcut kuralların işleyişiyle ortaya çıkan dışsal maliyetleri aşırı buluyoruz. Yine de uzun vadede siyasi organizasyonun iyileştirilmesi konusunda iyimser olmak için bazı nedenlerimiz var.

Eğer özel çıkar gruplarının örgütlenmesi öyle bir noktaya ulaşırsa ki artık hiçbir grup uzun vadede kendisine ayrıcalıklı bir avantaj sağlamayı bekleyemez hale geldiyse, bu durumda örgütsel kuralların kendisinde değişiklik yapmanın yolu açılabilir. Elbette her çıkar grubu, mevcut kurallar çerçevesinde kendi konumunu güçlendirmek için çaba gösterecektir. Ancak eğer tüm gruplar, çıkar çatışmalarının sürekli devam etmesinin doğurduğu dışsal maliyetlerin aşırı olduğunu fark ederse, bu tür davranışlara zemin hazırlayan kurallar üzerinde bazı değişiklikler yapma konusunda uzlaşabilirler.

Amerikan demokrasisinin, anayasal değişikliklerin gerekliliğini tüm grupların karşılıklı olarak kabul ettiği bir noktaya ulaştığı şüphelidir. Ancak giderek daha fazla grubun siyasi destek sağlamak amacıyla örgütlenmesi ve ayrımcı yasaların siyasi kararları giderek daha fazla şekillendirmesi, bir noktada bir tepkinin ortaya çıkmasını kaçınılmaz hale getirecektir. Bugün belki de bu tepkinin ilk belirtilerini gelir vergisi yasalarıyla ilgili tartışmalarda görüyoruz. Gelir vergisi yasalarının karmaşık muafiyetler ve kesintilerle dolu yapısına yönelik eleştiriler giderek artmaktadır.

1959’un sonlarında yaşanan kısa deneyim, daha genel değişiklikler önerildiğinde, özel çıkar gruplarının mevcut yapıyı koruyacak kadar güçlü olduğunu gösterdi. Ancak eleştirilerin artmaya devam etmesi muhtemeldir. Ayrımcı vergi yasalarının yol açtığı aşırı dışsal maliyetlerin, diğer yasal düzenlemelere kıyasla daha kolay fark edilmesi mümkündür. Yine de mevcut vergi politikalarına ilişkin tartışmalar, bizim teorik çerçevemize dayalı olarak yapılabilecek öngörüyü doğrular niteliktedir.

Sonuç olarak, ayrımcı yasaların zamanla tüm gruplara yüklediği aşırı maliyetleri azaltacak anayasal değişiklikler konusunda özel çıkar gruplarının karşılıklı

rızasına dayanan bir “iyileşme” umudu vardır. Bu grupların gerçekten bilinçli bir öz çıkar anlayışı sergileyebileceği alan, örgütsel kuralların bizzat kendisinde yapılacak değişiklikleri aramaktır.

Mevcut kurallar çerçevesinde, çıkar gruplarının tek taraflı ve bağımsız bir şekilde kendilerini yeterince sınırlandırmalarını beklemek tam anlamıyla bir yanılsamadır. Bunu beklemek, onların varlık nedenlerine aykırı hareket etmelerini ummakla eşdeğerdir.

Genel ve Özel Yasama

Eğer tüm kolektif eylemler, faydaların ve maliyetlerin toplumun tamamına eşit şekilde dağıtılmasını sağlayacak bir yapıda olsaydı çıkar grubu sorunu ortaya çıkmaz ve hatta hükümetle ilgili sorunların çoğu da ortadan kalkardı. Her birey, grup adına karar verici konumunda olduğu durumda, toplam faydadan aldığı payı toplam maliyet içindeki payıyla dengeleyebilseydi, hemen her kolektif karar alma kuralının makul sonuçlar üretmesini bekleyebilirdik. Bu tür “ideal” koşullar altında, bireylerin ve grupların siyasi süreci kendi lehlerine kullanma teşvikleri oldukça düşük olurdu, çünkü bunu yapma imkânı büyük ölçüde ortadan kalkardı. Ancak kolektif kararların çok azı – eğer varsa – bu kadar genel ve eşitlikçi bir yapıya indirgenebilir. Neredeyse her kolektif eylem, bazı vatandaşlara diğerlerinden daha fazla fayda sağlarken, belirli bir maliyetin dağılımı da bazı bireyler ve gruplar üzerinde daha ağır bir yük oluşturacaktır.

10. ve 15. bölümler arasındaki analizlerin gösterdiği gibi, kolektif faaliyetlerden farklı oranlarda fayda sağlama fırsatı, siyasi “kâr arayışında” olan grupları cezbetmektedir. Üstelik bu farklılaştırılmış faydalar iki şekilde elde edilebilir. Birincisi, belirli bireyler ve gruplar için fayda sağlayan ancak maliyetleri toplumun geneline yayan faaliyetlerin onaylanmasıdır; bu durum, başlangıçta ele aldığımız yol onarım örneğiyle gösterilmişti. İkincisi, toplumun tüm üyelerine genel faydalar sağlayan ancak belirli birey ve gruplara maliyet yükleyen faaliyetlerin onaylanmasıdır. Dışsal maliyetlerin var olması için gereken temel koşul, kolektif eylemin faydalarının ve maliyetlerinin toplum üyeleri arasında eşit olmayan bir şekilde dağıtılmasıdır.

Örgütsel kuralları değiştirerek gerçekten “genel” yasaların üreteceği sonuçlara benzer sonuçlar elde etmenin bir yolu, farklılaştırılmış faydalar elde eden birey ve grupların aynı zamanda farklılaştırılmış maliyetleri de üstlenmesini zorunlu

kılmaktır. Vergilendirmede fayda ilkesinin yasama sürecine uygulanması, fiilen “genel” yasalarla elde edilecek sonuçlara benzer sonuçlar doğuracaktır.

Bu kural değişikliğinin, daha büyük bir çoğunluk gerektirmek veya oybirliği şartı getirmekle tamamen eşdeğer olması gerekmez. Ancak ortaya çıkacak sonuçlar, böyle bir değişiklikte elde edilenlerden büyük ölçüde farklı olmayabilir. Oybirliği şartı, tüm kolektif eylemlerin bir tür “fayda ilkesi” temelinde gerçekleşmesini sağlama eğiliminde olacaktır. Ancak fayda ilkesine uyulması zorunluluğu getirilmesi, her önerinin oybirliğiyle kabul edilmesini gerektirmez. Bunun nedeni, ikinci durumda faydaların bireyin kendi değerlendirmelerinden bağımsız bir şekilde ölçülmesi veya tahmin edilmesi gerektiğidir.

Bu nedenle, oybirliği kuralına pratik bir alternatif olarak, belirli faydalar ile belirli maliyetlerin makul bir şekilde objektif yöntemlerle eşleştirilmesini zorunlu kılan katı anayasal düzenlemeler çerçevesinde çoğunluk oylaması düşünülebilir. Wicksell’in faydalar ve maliyetlerin eşleşmesini sağlamak için önerdiği göreceli oybirliği kuralının tersine çevrilmiş bu versiyonu, oybirliği dışında herhangi bir kolektif karar alma kuralının işleyişinden kaynaklanan dışsal maliyetleri azaltacaktır. Ayrıca birincil amacı yeniden dağıtım olan kolektif tercih konuları dışında, bu yaklaşımın kavramsal olarak belirli bir iyileşme sağlayabileceği öne sürülebilir.

Burada pratik bir örnek faydalı olabilir. Diyelim ki anayasal bir düzenleme getirilerek, tüm sulama projeleri, nehir vadisi geliştirme ve taşkın kontrol projeleri, limanlar ve iç su yollarının geliştirilmesi gibi projelerin en azından bir kısmının, doğrudan bu projelerden fayda sağlayan bölgelerde yaşayanlara özel bir gelir vergisi uygulanarak finanse edilmesi zorunlu hale getirildi. Bu tür projelerin onaylanma sayısı, mevcut oylama prosedürleri değişmeden bile azalabilir veya artabilir. Eğer farklılaştırılmış faydalar ve farklılaştırılmış maliyetler belirli bir doğrulukla ölçülebilirse destek bulamayan projelerin “verimsiz” olduğu ve bu nedenle ortadan kaldırılması gerektiği açık hale gelir.

Eğer ülkenin tüm bölgeleri, kendilerine yönelik bu tür yerel federal kaynak geliştirme projelerini destekleyecek şekilde yeterince örgütlenirse ve tüm birimler güç bakımından yaklaşık olarak eşit olursa, bu tür anayasal değişiklikleri hayata geçirmek tüm grupların gerçek çıkarına olur. Ancak çıkar veya baskı gruplarının varlıklarını sürdürmeye yönelik doğal bir eğilime sahip olması, bu tür reformların önündeki önemli bir engel olmaya devam edecektir.

Benzer ancak farklı anayasal değişiklikler, genel yeniden dağıtım hedeflerinin göz ardı edilemeyeceği durumlarda, özel çıkar gruplarının faaliyetlerinden kaynaklanan aşırı dışsal maliyetleri azaltmak için uygulanabilir. Pek çok kolektif proje, tamamen veya kısmen, esas olarak bir grup insana diğer grupların aleyhine fayda sağladığı için hayata geçirilmektedir. Bu tür projeler meşru olabilir ve toplumun tüm üyeleri ya da büyük çoğunluğu tarafından kabul edilebilir. Ancak faydaların ve maliyetlerin dağılımındaki farklılık, yeniden dağıtım hedeflerine ulaşılmasından bağımsız olarak aşırı dışsal maliyetlere yol açabilir.

Örneğin, tartışılan konu Batı Virginia'daki ekonomik olarak zor durumdaki kömür madenciliği bölgelerine federal fon sağlamak olsun. Böyle bir düzenleme için yalnızca Batı Virginia sakinlerine özel vergiler getirilmesi büyük ölçüde amacını bozacaktır. Ancak bu tür bir yardımla genel vergi gelirlerinin finanse edilmesi durumunda, tam anlamıyla bir Pandora'nın kutusu açılabilir. Körfez kıyısındaki ekonomik sıkıntı yaşayan balıkçı köyleri, Yeni İngiltere'deki tekstil kasabaları, Michigan'daki otomobil üretim merkezleri, Colorado'daki çinko madenciliği bölgeleri gibi birçok farklı bölge de federal yardıma ihtiyaç duyduklarını öne sürerek destek talep edebilir. Bu durum nihayetinde tüm toplum üzerinde aşırı maliyetler oluşturacaktır.

Bu tür bir bozulmayı ortadan kaldırmanın bir yolu—alışılmadık olduğu için ilk bakışta uzak bir ihtimal gibi görünebilir—tüm bu projelerin belirli gruplara yönelik vergilerle finanse edilmesini zorunlu kılmaktır ancak bu gruplar doğrudan fayda sağlayanlarla aynı olmak zorunda değildir. Örneğin, Batı Virginia'ya yapılacak yardımların yalnızca Oklahoma'daki vatandaşlardan alınacak özel vergilerle finanse edilmesi gerektiğini varsayalım. Bu durumda karşıt siyasi güçlerin dengeli bir şekilde süreci şekillendireceğinden emin olabiliriz. Bu yöntemle aşırı dışsal maliyetler önemli ölçüde azaltılacak ve “genel” yasama düzenine kabaca benzeyen bir yapı ortaya çıkacaktır.

Gerçek anlamda ekonomik sıkıntı yaşayan bölgeler, toplumun tamamı tarafından gerçekten yardıma muhtaç olarak değerlendirildiği sürece destek alabilir. Ancak bu yaklaşım, aynı zamanda hak etmediği düşünülen bölgelerin de yardım talepleriyle süreci suistimal etmelerinin önüne geçecektir. Örneğin, Kuzey Dakota veya Minnesota'dan bir Kongre üyesi, böyle bir sistemde iki karşıt siyasi baskıyla karşı karşıya kalacaktır. Batı Virginia'yı temsil edenler yardım lehine oy almak için çabalarırken, Oklahoma'dakiler ise tam tersi yönde bir etki yaratmaya çalışacaktır.

Bu süreç içinde, siyasi pazarlıklar (logrolling) yoluyla bir çözüm bulunacak ve bu çözüm, genel vergi gelirleriyle finanse edilen mevcut sisteme kıyasla kamu yararına daha yakın bir sonucu yansıtacaktır. Elbette her durumda “optimal” bireysel kararların alınacağını garantiye almak yoktur. Ancak zaman içinde mevcut kurallara kıyasla kolektif kararların “optimal” düzeye daha fazla yaklaşması nispeten daha muhtemeldir.

Bu öneriler, tıpkı kitabın diğer bölümlerinde sunulan birçok fikir gibi, oldukça geçici ve ön değerlendirme niteliğindedir. Modern demokratik süreçlerde özel çıkar gruplarının faaliyetlerinden kaynaklanan dışsal maliyetleri azaltmaya yönelik, karşılıklı fayda sağlayan anayasal değişiklikleri tartışmak, siyaset bilimi alanındaki akademisyenler için son derece önemli ve değerli bir çalışma alanı olarak görülmelidir.

Baskı Gruplarının Faaliyetlerinin Etik Açısından Değerlendirilmesi

Bir analiz yapabilmek için öncelikle özel çıkar veya baskı gruplarının faaliyetlerinin modern demokratik sürecin kaçınılmaz ve öngörülebilir bir parçası olduğunun daha yaygın şekilde kabul edilmesi gerekmektedir. Bizim analizimizde, bu tür faaliyetler temel davranışsal varsayımlarımızın doğal bir sonucudur. En azından bu açıdan, gerçek dünya verileri varsayımlarımızı doğrular niteliktedir.

Siyasetin bilimsel analizi, yalnızca bu yaygın faaliyetler analitik modellere tam anlamıyla dahil edildiğinde ilerleyebilir. Ancak bu dahil etme süreci, analistin bu tür faaliyetleri ahlaki açıdan “iyi” ya da “kötü” olarak değerlendirmesi gerektiği anlamına gelmez. Bir ekonomistin, bireyin kendi faydasını maksimize etmesi gerektiğini söylemesine gerek yoktur; ekonomist, bireyin bunu yaptığı varsayımından hareket eder ve analizini bu temelde yürütür. Aynı yaklaşımı siyasi tercih sürecini inceleyen araştırmacılar da benimsemelidir. Bunu yaptıkları takdirde, baskı ve çıkar grupları, siyasi bilimin temel yapı taşlarından biri haline gelecektir.