

LEVIATHAN TEHLİKESİ¹

Yazan: James M. Buchanan

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

Sözlükler “Leviathan”ı “kötülüğü bünyesinde barındıran bir deniz canavarı” olarak tanımlar. 1651 yılında Thomas Hobbes bu terimi egemen devlet için kullanmıştır. 3 ve çeyrek asırlık zamandan sonra, bu terimi yalnızca hükümet ve siyasi süreçleri olumsuz anlamda ele alırken kullanıyoruz ve bunu da ancak genişleyen kamu sektörünün doğasında bulunan tehlikelere dikkat çekmek amacıyla yapıyoruz. Demokrasi içinde insan kendini aynı anda hem yönetimin bir parçası (vatandaş) hem de kendi seçmediği davranış standartlarına uymak zorunda olan bir özne olarak görür. Buna, “kendisine ait” olarak kabul ettiği malların vergilendirme yoluyla elinden alınmasına açıkça rıza göstermesi de dâhildir.

20.yüzyılın sonlarında yaşayan insan için devlete karşı bu çift yönlü tutum, “doğal” olarak görülebilir, çünkü bu tutum doğrudan Aydınlanma sonrası ve sosyalizm sonrası kültürel mirasından kaynaklanmaktadır. 1970’lerden bakıldığında, insanın kendisini bağımsız bir irade sahibi olarak görmesini sağlayan bu vizyon değişikliğinin başlangıçtaki önemini takdir etmek zordur. Antik metinler konusunda uzman olduğumu iddia etmiyorum ancak bağımsız insan fikrinin, tüm insanlara genellenmiş haliyle, Yunan ve Roma felsefelerine büyük ölçüde yabancı olduğu konusunda pek şüphe duyulmaz. Ortaçağ Hristiyanlığı bir ikilem sunar; bireysel kurtuluş vurgulanmıştır ancak bu neredeyse her zaman Tanrı’nın yüceliği için yapılmıştır.³ Orta Çağ’ın tam

¹ Buchanan, J. M. (1975) “*The Threat of Leviathan*”, in: Volume 7; *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, *The Threat of Leviathan* (186-209), Liberty Fund, Inc., Indianapolis.

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

³ Bkz. John Passmore, *The Perfectibility of Man* (Londra: Duckworth, 1970), s. 90.

anlamıyla sona ermesiyle birlikte, yalnızca Hobbes, Spinoza ve onların çağdaşları ile insan, diğer insanlardan, Tanrı'dan, devletten ve şehirden bağımsız bir varlık haline gelebilmiştir. “Hobbes’un doğasında” bağımsız insanın hayatı gerçekten de “yoksul, pis, vahşi ve kısa” olarak tanımlanmış olsa da, Hobbes’un böyle bir varoluşu hayal edebilme ve kavramsallaştırma yeteneğinde, önceki filozoflardan kritik bir fark ortaya çıkmaktadır. Hobbes öncesi anarşistleri hayal edebilir miyiz? Bağımsız insan devlete karşı konumlandırıldığında—hatta bu bağımsız insanın itaate yönelik rasyonel temelleri olan bir argüman içinde tanımlandığı durumda bile—sürekli bir devrim olasılığı kaçınılmaz hale gelmiştir. Şişeden çıkan cin tekrar içine sokulamaz; Malmesbury’li filozofun ne kadar mantıklı argümanları olursa olsun insan artık kendini bir kral olarak hayal edebilir. Kendi zihninde ait olduğu sosyal sınıfı ya da statüyü aşabileceğini düşünebilir ve elbette birileri bu hayali gerçekleştirmek için harekete geçecektir. Althusius, Spinoza, Locke ve hatta Rousseau, Hobbes’un kölelik sözleşmesi olarak gördüğü düzen yerine bağımsız insanlar arasında bir toplumsal sözleşmeden bahsetmeye başlamış ve bunu devam ettirmiştir. Özgür bireyler arasındaki sözleşmeden, temel hukuk da dâhil olmak üzere her şey doğabilir. İlk kez insan, evrimsel tarihinden sıyrılma ihtimalini elde etmiş gibi görünmektedir. İnsan, hemcinsleriyle birlikte, toplumsal düzenin temel yapısını değiştirebilir.

Bu kavram, sonuçları kadar devrim niteliğindedir; demokratik devrim çağına girilmiştir.⁴ Bastırılmış isyanlar, başarılı devrimler, devrimci terör, baskıcı reformlar ve karşı devrimler—modern tarihimizin mekânsal olarak farklılık gösteren bu çeşitli aşamalarını burada ayrıntılı olarak ele almamıza gerek yoktur. Bildiğimiz şey, insanın Aydınlanma hayallerinin vaatlerini yerine getirememiş olmasıdır. Bazı tiranlar devrilir devrilmez, bazı elitler yok edilir edilmez, yenileri hemen ortaya çıkmıştır. Bir kez siyasi ve toplumsal düzen belirsizleştğinde, ekonomik düzen bu saldırılardan nasıl muaf tutulabilir? Locke’un, mevcut mülkiyet hakları üzerine bir sözleşmesel üst yapı inşa etme çabaları daha en başından başarısızlığa mahkûmdur. İnsanlar toplu olarak bir sözleşme ile sınırlanamazsa, kolektif eylem üzerine herhangi bir sınır koyulmalı mıydı? Karl Marx tarafından ortaya atılan etkili meydan okuma varken, ekonomik düzenin temel yapısal değişikliklerden muaf tutulması gerektiği neden savunulmalıydı? Sosyalizm, çeşitli biçimleriyle, 20. yüzyılın başındaki insanın bilincini

⁴ Mükemmel bir tarih anlatımı için bkz. R. R. Palmer, *The Age of Democratic Revolution*, cilt 1, 2 (Princeton: Princeton University Press, 1959, 1969).

şekillendirdi. Çember neredeyse tamamlanmış gibiydi; bağımsız insan, bir kez daha her şeyi kapsayan kolektif bir iradenin içinde kaybolmuş görünüyordu.

Ancak bir kez serbest bırakıldığında, bağımsız insanın yok edilmesi o kadar kolay olmamıştır. Sidney ve Beatrice Webb'in cehalet içinde sevinçle ilan ettiği gibi, Sovyetler Birliği geleceği temsil etmiyordu. Bireysel bağımsızlığa tam anlamıyla ulaşmadan komünist devrimi yaşayan Rusya'da bile, insanın doğuştan gelen inatçılığı etkin kontrolü imkânsız hale getirmiştir. Batı'da ise, insanlar özgürlüğü tecrübe etmişlerdi; özgürlüğün kendisinin bir tarihi vardı ve bu nedenle demokratik sosyalizm baştan başarısızlığa mahkûmdur. Devletin giderek daha fazla şey yapmaya çalıştığı kolektivist yönetim girişimleri, daha az başarı elde ettiklerini açıkça ortaya koymuştur. İnsan, kendi yarattığını kabul ettiği, kişisel olmayan bürokratik bir ağına içine hapsolmuştur. “Leviathan” terimini modern anlamıyla kullanmaya başlamıştır ancak kendisi için etkili alternatifler sunma konusunda kişisel olarak yetersiz hissetmektedir.

Modern insanın içinde bulunduğu çıkmazı anlayabilmek için, onu devrim öncesi insandan ayıran farkı kavramak gerekmektedir. Günümüz insanı, kendisini tamamen farklı bir sınıfa veya statüye ait olan dışsal bir elitin yönettiği bir hükümete karşı konumlandırılamaz. Bir Amerikan vatanseveri için düşman Kral III. George'du. Fransız burjuvazisi için hedef *ancien régime* (eski rejim) idi. Lenin'in takipçileri için karşılarında Rus aristokrasisi vardı. Ancak modern insan için, bürokrasi ağına takılıp kalmış biri olarak, karşısında yalnızca kendisi ve kendi türünden olan diğerleri vardır.

Bu durum, demokratik süreçlerde kusurlar olmadığı ya da tüm bireylerin hükümet politikalarını etkileme gücünün eşit olduğu anlamına gelmez—özellikle modern dünyada ve Amerika'da- Söylemeye çalıştığım şey, tüm bu kusurlar ortadan kaldırılrsa ve herkes eşit siyasi güce sahip olsa bile modern insanın karşı karşıya olduğu temel sorunların değişmeyeceğidir. Leviathan'ı kontrol etmekten bahsettiğimizde, başkalarının kararlarıyla yönlendirilen bir araçtan değil, kendi kendimizi yönettiğimiz bir sistemden söz ettiğimizi bilmemiz gerekir. Bu basit gerçeğin yaygın bir şekilde kabul edilmesi büyük değişimler yaratabilir. İnsanlar, kötü niyetli bireyleri suçlamaktan ve “kötü adamları” aramaktan vazgeçip bunun yerine sıradan insanlar tarafından işletilen kurumlara odaklanırlarsa gerçek toplumsal reform için geniş yollar açılabilir.

Wicksellyen Oybirliği Kuralı

Hükümet faaliyetlerinin kapsamını ve sınırlarını neden anayasal olarak kontrol altına almalıyız? Bunu anlamak için öncelikle, bireye kendi kaderi üzerinde tam yetki veren idealize edilmiş modeli inceleyelim.

Diyelim ki, bir toplum, tüm kolektif kararlarını Wicksellyen oybirliği kuralına göre alıyor. Yani herkesin açık onayı olmadan hiçbir karar alınamıyor. Üstelik anlaşmaya varmanın herhangi bir maliyeti olmadığı gibi herkes kolektif kararların tamamına doğrudan katılıyor. Böyle bir modelin bireyler açısından istenmeyen veya verimsiz sonuçlar üretmesi nasıl mümkün olabilir?

Bu soruya cevap vermek için, odak noktamızı bireysel karar verme süreçlerine çevirmeliyiz. Bir birey, belirli kolektif kararlara tek tek onay verirken nasıl olur da bu kararların toplamının arzu edilmeyen nihai bir sonuca yol açmasına izin verir? Bu soruyu bu şekilde sorduğumuzda kişisel deneyimlerimizden pek çok benzer örnek bulabiliriz. En yaygın olanlardan biri beslenme alışkanlıklarıdır. Modern toplumda, bireylerin günlük bazda verdikleri yemek yeme kararları genellikle obezite gibi istenmeyen sonuçlar doğurur. Ancak birey, her yemek seçiminde mantıklı ve rasyonel bir karar verdiğini düşünerek hareket eder. O anda, belirli bir yemeği yemenin beklenen faydaları, beklenen maliyetlerinden ağır basıyor gibi görünür.

Bu sorunu sadece bireyin gelecekteki sonuçları dikkate almaması (miyop) olarak açıklamak yeterli olmaz. Çünkü zaman içindeki tüm bağlantılı kararlar bu şekilde kısa vadeli görünmeye eğilimlidir. Örneğin, tasarruf ve sermaye birikimi konusunu ele alalım. Bir kişi, geriye dönüp baktığında, geçmişte daha fazla tasarruf etmiş olmayı dileyebilir ve geçmiş kararlarını miyop olarak değerlendirebilir. Ancak, daha makul bir bakış açısıyla, her kararın o zamanki koşullara göre yapılan bir maliyet-fayda hesaplamasına dayandığı kabul edilebilir.

Bu tür zamanlar arası bağımlılık içeren kararlar söz konusu olduğunda, bireyler genellikle kendi özgürlüklerini bilinçli olarak sınırlayan kurallar koyarak bu etkiyi dengelemeye çalışırlar. Örneğin, aşırı yemek yeme eğilimini fark eden bir birey, kendisine katı bir diyet uygulayabilir. Bu kişi, anlık karar özgürlüğünü kasıtlı olarak kısıtlar çünkü uzun vadede daha büyük bir fayda elde etmeyi ummaktadır. Diyet, bireyin yemek konusundaki “anayasası” olur ve aşırı yemeyi önleyen bir içsel kural dizisi işlevi görür.

Benzer şekilde, bireyler, tam yetkiye sahip oldukları Wickselleyen oybirliği çerçevesinde bile kolektif eylemleri sınırlandıran anayasal kuralların varlığını rasyonel bir şekilde tercih edebilirler. Bu, herkesin herhangi bir kararı veto etme hakkına sahip olduğu bir sistemde bile geçerlidir. Çünkü bireylerin bazıları, uzun vadede daha sağlıklı kararlar almak adına kendilerini sınırlayan kurallar koymak isteyebilir. Dahası, bu kural koyma sürecini yalnızca tek bir bireyin bile benimsemesi, tüm toplumun karar alma süreçlerini etkileyebilir. Çünkü tek bir kişi bile, oybirliği kuralı gereği, belirli kolektif kararların alınmasını önleyebilir.

Fayda-Maliyet Kısıtlamaları Altında Çoğunluk Oylaması

Tüm katılımcıların oybirliği ile karar almasını gerektiren varsayımı terk ettiğimizde, gerçeğe biraz daha yaklaşmış oluruz. Daha önce belirtildiği gibi, gerçek bir oybirliği kuralı altında bireysel kararlar, hükümeti etkili bir şekilde denetim altında tutabilir. Ancak oybirliğinden herhangi bir sapma söz konusu olduğunda işler önemli ölçüde değişir. Anlaşma sağlamanın maliyetleri kabul edildiğinde, siyasi topluluğun kolektif bir yapı olarak işleyebilmesi için hükümetin gerçekten rıza ile yönetilmesi gerektiği ilkesinden sapmalar kaçınılmaz hale gelir. Bu topluluğu kuran anayasal çerçevede, kolektif veya hükümet kararlarının nasıl alınacağına ilişkin bazı kurallar belirlenir ve bu kurallar, kararları fiilen alan belirleyici koalisyonun bir parçası olup olmadığına bakılmaksızın tüm üyelere zorunlu kılınır.

Gerek siyasi süreçlerin analitik modellerinde gerekse de tarihsel olarak “demokratik” olarak sınıflandırılabilir mevcut yapılar içinde en yaygın karar alma kuralı çoğunluk oylamasıdır. Bireysel mülkiyet haklarını tanımlayan, kişiler arasındaki sözleşmeleri uygulayan ve ayrıca tüm kolektif veya hükümet kararlarının vatandaş temsilcilerinin çoğunluğu tarafından onaylanmasını gerektiren bir anayasal yapının mevcut olduğunu varsayabiliriz. Ancak bu formülasyonda bile, varsayım gereği, ele alınan konunun önemli bir kısmını atlamış bulunuyoruz. Anayasal sözleşme aşamasında, yani bireysel hakların başlangıçta tanımlandığı noktada, çok az kişi kolektif karar alma sürecinde oybirliği kuralından tamamen sınırsız bir şekilde sapmayı kabul eder.

Bunun sebebi oldukça açıktır: Bir bireyin rızası olmadan kendisine zorla uygulanacak bir karar alındığında, bu birey artık haklarını koruma gücüne sahip olmaz. Haklarının, hükümetin belirlediği amaçlar doğrultusunda başkalarının yararına sömürülmeyeceğine dair bir garanti de bulunmaz. Bu nedenle, çoğunluk oylaması gibi bir kolektif karar alma kuralı benimsenirken, bu kuralın

uygulanmasını sınırlayan bazı prosedürel kurallar da anayasal belgeye veya ortak anlayışa dâhil edilebilir. Ancak tarihsel deneyimler, anayasal yapılara dâhil edilen bu tür prosedürel sınırların, çoğunluk koalisyonlarının taleplerini dizginleme konusunda pek etkili olmadığını göstermektedir.

Bununla birlikte, analizimizi iki aşamada geliştirmek faydalı olacaktır. İlk olarak, çoğunluk karar alma süreci üzerinde ekonomik anlamda anlamlı bir kısıt bulunduğunu varsayalım. Örneğin, anayasal bir düzenleme, tüm kamu harcaması önerilerinin bir fayda-maliyet kriterini karşılamasını zorunlu kılsın; yani, yasa koyucu meclisteki oy dağılımı ne olursa olsun, toplam faydalar toplam maliyetleri aşmalıdır.

Bu noktada, grubun tüm üyelerine vergi maliyetlerini tamamen dengeleyecek kadar fayda sağlamayan ancak yine de getirilen fayda-maliyet kısıtını karşılayan kamu malı önerilerine bakmak istiyoruz. Örneğin, üç kişilik bir grupta yalnızca iki kişi, maliyeti 100 \$ olan bir projeden fayda sağlıyorsa ve her biri bu projeden 51 \$ kadar değer bekliyorsa, bu öneri, maliyetlerin nasıl dağıtıldığına bakılmaksızın, fayda-maliyet kriterini karşılar. Eğer maliyetler tüm üyeler arasında genel bir vergiyle eşit olarak paylaştırılırsa, öneri çoğunluk onayını alacaktır. Bu durumda, azınlıktaki üyelere net kayıplar yüklenmiş olur. Ancak fayda-maliyet kısıtı, eğer bir tazminat gerekliliği varsa, çoğunluğun azınlığın rızasını sağlamak için uygun yan ödemeler yapmasını garanti eder.

Bu durumu farklı bir şekilde ifade edecek olursak, fayda-maliyet kriteri, tüm kamu harcamalarının ekonomik anlamda “verimli” olmasını sağlar. Bir başka versiyon ise şudur: Eğer yan ödemelerin maliyeti göz ardı edilirse, tüm projeler teorik olarak oybirliğiyle onay alabilir.

Şimdi, her bir hükümet harcama önerisinin verimlilik kriterini karşılaması gerektiğini varsayarsak toplam bütçe seviyesi nasıl olur da bu kriteri karşılamaz? Toplam bütçe nasıl fazla büyük veya fazla küçük olabilir? Her proje, bağımsız olarak ele alındığında verimlilik testini geçtiğine göre, tüm projelerin toplamının da bu testi geçmesi gerekmez mi? Ancak önceki bölümde de tartışıldığı gibi, birbirinden bağımsız gibi görünen projeler arasında bağımlılıklar olduğunda, bu sonuç geçerli olmayabilir.

Bu durumu açıklamak için, bütçesel harcamalara yönelik birbirine bağlı iki öneriyi, Proje I ve Proje II’yi ele alalım. Her iki öneri de, birbirlerinden bağımsız olarak düşünüldüğünde, 100 \$’a mal olacaktır; bunun 90 \$’ı kaynak girdilerinin satın alınmasına, 10 \$’ı ise vergi toplama ve yürütme maliyetlerine ayrılmıştır.

Her iki projede de beklenen fayda 103 \$ olarak tahmin edilmektedir. Bu nedenle, faydaların nasıl dağıldığına bakılmaksızın, her öneri ekonomik olarak verimlidir. Şimdi, başlangıç koşulları altında Proje I'ın onaylandığını ve bütçeye dahil edildiğini varsayalım. Daha sonra, çoğunluk onayının ardından Proje II bağımsız olarak değerlendirilir. Proje II'nin kaynak girdileri için doğrudan harcaması yine 90 \$ olacaktır. Ancak, toplamda daha fazla gelir gerektiği için vergi toplama ve yürütme maliyetleri 12 \$'a çıkacaktır; böylece toplam proje maliyeti 102 \$ olur. Proje II'nin beklenen faydası 103 \$ olarak tahmin edildiği için proje hâlâ verimli görünmektedir ve çoğunluk tarafından onaylanır.

Ancak Proje II bütçeye eklendiğinde, Proje I için tahmin edilen vergi toplama ve yürütme maliyetleri de artarak 10 \$'dan 12 \$'a çıkabilir. Böylece Proje II'nin eklenmesiyle Proje I üzerinde 2 \$ kadar bir dışsal maliyet oluşur ancak bu maliyet karar alma sürecinde tamamen göz ardı edilmiştir.

Şunu unutmayın ki, sayısal örnekte iki projenin toplam faydası (206 \$), toplam maliyetlerini (204 \$) aşmaktadır. Ancak brüt mali fazlanın, yalnızca projelerden birinin onaylandığı durumda elde edilebilecek düzeyin altına düştüğüne dikkat edilmelidir; Fazla, Proje II'nin eklenmesiyle 3 \$'dan 2\$'a düşmektedir. Proje II, bağımsız olarak ele alındığında Proje I ile eşdeğerdir. Elbette bu sayısal örnek sadece açıklayıcı niteliktedir ve verilen toplamalar gerçekçi ya da betimleyici olmak zorunda değildir.

Ekonomistlere aşına terimlerle ifade edilecek olursa, tek bir projenin doğrudan ya da ayrıştırılabilir maliyetleri ile gerçek toplumsal maliyetleri arasında bir sapma olduğunu söyleyebiliriz. Gerçek toplumsal maliyetler, diğer projeler veya bütçe bileşenleri üzerindeki tüm dışsal ya da taşan etkileri de içermelidir. Bu terimlerle ifade edildiğinde, ekonomistler, tüm ilişkili bütçe kalemlerinin eşzamanlı değerlendirilmesi yoluyla “içselleştirme” önerisinde bulunabilir. Ancak uygun olan en yüksek değerin (maksimum yapılacak hedefin) doğru şekilde seçilmesine dikkat edilmelidir. Sayısal örnekte iki parçalı bir bütçe paketi olarak ele alındığında, her iki proje de birlikte seçilseler dahi onay alacaktır. Zira toplam faydalar, toplam maliyetleri aşmaktadır.

Örneğin temsil ettiği daha genel olgu, yaygın biçimde kabul görmüş ekonomik etkiler ve gözlemlenen siyasi kurumlar açısından gerçek dünyada oldukça önemli

bir yere sahiptir.⁵ Vergi toplama ve uygulama maliyetleri her zaman mevcuttur ve bu maliyetler, bütçe büyüdükçe, belli bir noktadan sonra orantısız şekilde artabilir. Daha da önemlisi, vergilendirme, özel sektörde vergilendirilebilir gelir elde etme ve vergilendirilebilir servet biriktirme yönündeki teşvikleri zorunlu olarak değiştirir. Bu etkiler doğrudan bütçe büyüklüğüyle ilişkilidir ve bunlar, artımsal (kademeli) bütçe oluşturma süreçlerinde neredeyse hiç hesaba katılamayan gerçek toplumsal maliyetlerdir.

Siyasi açıdan bakıldığında, bütçeler parçalı olarak yapılır.⁶ Farklı yasama komiteleri bütçe bileşenlerini bağımsız biçimde ele alır ve her bir bileşen için muhtemelen farklı çoğunluk koalisyonları oluşturulur. Yararlar maliyetleri aştığı sürece, etkin destek koalisyonlarının üyeleri neden geçmişteki, şu anki ya da gelecekteki diğer bileşenler üzerindeki dışsal maliyetleri umursasın? Siyasal gerçekçilik, kararların kademeli (artımsal) şekilde alındığı düzeyde reformların gerçekleştirilmesinin pek olası olmadığını öne sürer.

Yürütme veya yasama düzeyinde (ya da her ikisinde birden) bütüncül bütçeleme bu verimsizliği ortadan kaldırmak zorunda değildir, daha önce belirttiğimiz gibi. Bir bütçe direktörünün ya da yasama komisyonu başkanının konumunu düşünelim. Kısıtlayıcı varsayımımıza göre, her bir bileşen genel fayda-maliyet koşulunu karşılamalıdır. Ancak bu kriter bütçenin toplamı için de sağlanıyorsa ya da sağlanabiliyorsa, bu görevlinin net mali fazlayı artırmak amacıyla belirli bileşenleri ya da kalemleri azaltmak ya da ortadan kaldırmak için ne gibi bir teşviki vardır?

Söz konusu görevli, vatandaşların taleplerine tamamen duyarlı bile olsa, yine de bütçeye çok fazla bileşen dahil etmeye yönelir. İki projeli örneğimize yeniden bakalım. Bir bütçe direktörü genel eşgüdüm sorumluluğuna sahiptir; bir projenin oylamaya sunulmadan önce onayını vermelidir. Eğer projelerden birini elerse, doğrudan fayda sağlayan tüm kişilerin hoşnutsuzluğunu kazanır. Genel vergi mükelleflerini memnun eder, ancak varsayımımız ve gerçek dünyadaki örüntüler gösteriyor ki, vergiler faydalardan daha geniş bir kitleye yayılmış durumdadır. Bütçe kısıtlarıyla azaltılacak dolaylı net maliyetler vatandaşlar tarafından

⁵ Oldukça genel ve erken bir değerlendirme için bkz. James M. Buchanan ve Alberto di Pierro, "Pragmatic Reform and Constitutional Revolution," *Ethics* 79 (Ocak 1969): 95–104.

⁶ Karşılaştırınız: C. E. Lindblom, "Policy Analysis," *American Economic Review* 48 (Haziran 1958): 298–312.

muhtemelen fark edilmez — özellikle de belirli bütçe kararlarıyla doğrudan ilişkilendirilmez.⁷

Bir bütçenin ayrı bileşenleri arasında karşılıklı bağımlılık olduğunda ortaya çıkan verimsizlikler, ancak bu durumlar karar alma sürecinin bir planlama aşamasında öngörülebilirse azaltılabilir. Bütçe yapıcılarının ve yasama çoğunluklarının, mali fazlayı maksimize eden düzeylerin ötesinde büyüklüklere ulaşan bütçeleri onaylama eğilimleri nedeniyle, açık büyüklük sınırlamaları ya da gelir ve/veya harcamalara yönelik başka kısıtlamalar, bu sınırlamaların yasal olarak uygulanacağı beklentisiyle mali anayasaya dâhil edilebilir.⁸

Fayda-Maliyet Kısıtlamaları Olmadan Çoğunluk Oylaması

Eğer kamu tarafından toplanan gelirlerin harcanmasına yönelik tüm tekliflerin ekonomik verimlilik kriterlerini karşılaması gerektiği yönündeki keyfi gerekliliği kaldırırsak, kolektif veya grup kararlarına ulaşmak için kullanılan çoğunluk oylaması kurallarının en azından bazı bütçe bileşenlerini verimsiz hale getireceği açıktır. Çoğunluğun onayını alan bazı projeler, toplam faydalarının maliyetlerinden daha az olmasına neden olacaktır. Bu projelerden dolayı azınlık net kayıplara uğrayacak ve bu kayıplar çoğunluk üyelerinin elde ettiği faydalardan daha büyük olacaktır.

Maliyetsiz yan ödemelerin mümkün olduğu bir rejimde, azınlık, çoğunluğu rüşvetle bu tür projelerin onaylanmasını engellemek için ikna edebilir. Ancak etkili yan ödemelerin bulunmadığı kabul edildiğinde, verimsiz harcama projelerinin varlığı neredeyse tartışılmaz hale gelir.

⁷ Dolaylı maliyetlerin gerçekten belirli tercihlere bağlanması gerektiği açık değildir. Bu maliyetler bütçenin toplam büyüklüğünden kaynaklanır ve tüm projeler tarafından ortaklaşa üretilir. Buradaki paylaştırma sorunu, tüm ortak maliyet problemlerinde karşılaşılan sorunla aynıdır.

⁸ Bu bölümdeki tartışma, anayasal sınırlamalar getirilmediği sürece toplam harcama oranlarında aşırı artışa yol açma eğiliminde olan bütçe bileşenleri arasındaki karşılıklı bağımlılıklarla sınırlandırılmıştır. Modern hükümet harcamalarının gerçekleri, en kuşkucu gözlemciyi bile bu karşılıklı bağımlılıkların önemli olduğu konusunda ikna etmeye yeterli olmalıdır. Elbette analiz, toplam harcamaları verimlilik sınırlarının altına düşürme eğiliminde olan karşılıklı bağımlılıklara da uygulanabilir. Örneğin, ayrı bütçe bileşenleri bireysel fayda fonksiyonlarında birbirini tamamlayıcı nitelikteyse böyle bir durum ortaya çıkabilir. Ancak, bu bütçeyi azaltıcı karşılıklı bağımlılıkların, bütçeyi artırıcı olanlara baskın geldiğini iddia etmek, inandırıcılık sınırlarını zorlamak olur.

Bunu basit bir örnekle tekrar ele alalım: Üç kişilik bir grup kendisini kolektif olarak organize etmiştir. Vergiler kişi başına eşit olarak tahsil edilmekte ve tüm harcama kararları çoğunluk oylamasıyla alınmaktadır. Diyelim ki her biri 99 \$ maliyetinde üç potansiyel proje değerlendirilmektedir ve bu projeler her bireyden alınan 33 \$'lık bir vergiyle finanse edilmektedir. Bu projelerin birbirinden tamamen bağımsız olduğunu ve önceki bölümde incelenen dışsallık etkilerinin burada söz konusu olmadığını varsayalım. Aşağıda gösterildiği gibi her projeden sağlanan faydalar belirli kişilere yoğunlaşmıştır:

Kişi	Proje I'in Faydası	Proje II'nin Faydası	Proje III'ün Faydası
A	35 \$	35 \$	0 \$
B	35	0	35
C	0	35	35

Belirlediğimiz kurallar çerçevesinde, her biri ayrı ayrı değerlendirildiğinde bu üç projenin her biri kabul edilecektir. Ancak bu süreçte her birey toplamda 99\$ vergi ödeyecek ve yalnızca 70\$ fayda elde edecektir. Sonuç olarak, herkes üç projelik bütçeyle, bütçesiz bir duruma kıyasla daha kötü durumda olacaktır. Bu örnek açıkça göstermektedir ki bütçe bileşenleri yasama tartışmalarında ayrı ayrı ele alındığında ve faydalar vergilere kıyasla daha yoğun şekilde belirli kişilere yöneldiğinde, basit çoğunluk oylaması kuralları altında bütçeler aşırı genişleme eğiliminde olacaktır.

Ancak bu durum, projelerin birbirine bağımlı olduğunu varsaydığımız önceki modelden farklıdır. Bu modeli, azınlığın basit çoğunluk tarafından “sömürülmesi” olarak adlandırabiliriz. Burada, bütçenin tümünü kapsayan veya paket halinde değerlendirilmesini gerektiren bir “işselleştirme” süreci, bazı verimsizlikleri ortadan kaldırabilir. Eğer bu üç kişilik grup, kurumsal-anayasal bir zorunlulukla projeleri tek tek değil de bir bütün olarak ele almak zorunda bırakılırsa ve grup üyeleri maliyetleri ve faydaları doğru şekilde ölçerse, net olarak herkese zarar veren projeler onay alamayacaktır.

Alternatif olarak, yalnızca topluluğun tüm üyelerine genel fayda sağlayan harcama tekliflerinin değerlendirilmesine izin veren anayasal kısıtlamalar getirilebilir.⁹ Tarihsel olarak, usule ilişkin gereklilikler en azından geniş gruplar

⁹ Amerika Birleşik Devletleri'nin vergi tekdüzeliği konusundaki anayasal gereklilikleri ve bu bağlamda mali hesabın vergi ve harcama yönleri arasındaki asimetri hakkında ayrıntılı bir tartışma

için vergi eşitliğini veya genelliğini zorunlu kılacak şekilde yorumlanmıştır. Ancak fayda tarafında benzer şekilde uygulanmış katı bir gereklilik bulunmamaktadır. Sonuç olarak, Amerika Birleşik Devletleri'nde düzenli demokratik süreçler yoluyla azınlıkların mali olarak sömürülmesine karşı etkili sınırlamalar oldukça azdır.¹⁰

İTTİFAK (LOGROLLİNG) VE AZINLIKLARIN ELDE EDECEĞİ FAYDA

Yukarıda tartışılan çoğunluk oylaması modeli, eğer bütçe projeleri ayrı ayrı ele alınırsa, verimsiz projelerin onay alabileceğini göstermektedir. Ancak en azından etkili bir çoğunluk koalisyonunun üyeleri için herhangi bir tekliften elde edilen tahmini faydaların, bu üyelerin katlandığı vergi maliyetlerinden fazla olması gerekmektedir. Ancak farklı azınlık gruplarının belirli bütçe maddeleri üzerinde etkili çoğunluk koalisyonları oluşturmak için karşılıklı ittifak (*logrolling*) yapabildiği durumlarda, bu minimal kısıtlama bile geçerliliğini yitirmektedir. Bu tür süreçler, Amerikan siyasetinde yaygın olarak “pork barrel” yasama yöntemi olarak bilinmektedir.¹¹

Siyasi Gelir, Bürokratik Rantlar ve Seçim Hakkı

Buraya kadar incelenen kolektif karar alma modelleri, siyasetçilerin, devlet çalışanlarının veya bürokratların bütçe sonuçları üzerindeki etkisini dikkate almamıştır. Örtülü olarak, bu modellerde seçmenlerin kamu tarafından sağlanan mal ve hizmetleri talep ettiği ve bunların onaylandıktan sonra nihai faydalanıcılara veya tüketicilere doğrudan sunulduğu varsayılmıştır. Yasama temsilcileri

için bkz. Tuerck, “Constitutional Asymmetry” (Anayasal Asimetri); ve aynı yazar, “Uniformity in Taxation” (Vergilendirmede Tekdüzelik).

¹⁰ Analizin de ortaya koyduğu gibi, varsayılan koşullar altında kamu sektörünün boyutunda aşırı büyüme eğilimi olacaktır. Dahası, bu koşullar gerçek dünyanın soyut temsilleridir. Ancak tekrar vurgulamalıyım ki, analiz kendi içinde tamamen simetriktir. Eğer vergilendirmede tekdüzelik ve genellikten sapmalara izin veren kurallar varsayarsak, buna karşın tüm harcama projelerinin tüm vatandaşlara eşit ya da genel fayda sağlamasını şart koşarsak, çoğunluk oyu sistemi kamu sektörünün, standart verimlilik ölçütlerine göre, görece olarak fazla küçük olmasına neden olur. Asimetri, analizden değil, tarihsel kayıtlardan kaynaklanmaktadır. Anayasalar, yorumlandıkları şekliyle, vergilerin genel olarak uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak fayda tarafında benzer zorunlulukları içermemektedirler. Bu genel ifade, vergi yapısındaki bazı özel boşlukların simetri yönünde bir kayma yaratabileceği kabulüyle ancak çok az ölçüde hafifletilebilir.

¹¹ Logrolling (ittifak) konusundaki kapsamlı bir tartışma ve önceki bölümlerle ilgili diğer analizler için bkz. James M. Buchanan ve Gordon Tullock, *The Calculus of Consent (Rızanın Hesabı)*.

tarafından yapılan aracılıklar veya bürokratik kurumlar tarafından gerçekleştirilen yönetim süreçleri bu modellerde yer almamaktadır.

Bu tür modeller genel analizler için faydalıdır, özellikle de bütçeler nispeten küçük olduğunda. Ancak modern demokrasilerde, ulusal gelirin üçte birinden fazlası devlet sektörü aracılığıyla organize edilmektedir. Bu bağlamda, bütçe sonuçları üzerindeki siyasetçi ve bürokrat etkisinin göz ardı edilmesi herhangi bir analizin geçerliliğini ciddi şekilde zayıflatır.

POLİTİKACILARIN TERCİHLERİ VE BÜTÇE ÖNYARGILARI

Kolektif kararlar nadiren doğrudan seçmenler, yani vergileri ödeyen ve hükümetin sağladığı mal ve hizmetlerden faydalanması gereken kişiler tarafından alınır. Etkili bir siyasi organizasyon, seçmenlerin rollerinin büyük ölçüde, hatta tamamen, kendi içlerinden temsilciler seçmekle sınırlı olmasını gerektirir. Bu temsilciler daha sonra yasama ve yürütme karar alma süreçlerine katılır. Kamu mal ve hizmetlerinin miktarına, toplam bütçenin büyüklüğüne ve bileşimine dair nihai kararları doğrudan alan kişiler politikacılar.

Yürütme ve yasama pozisyonlarında görev yapan seçilmiş yetkililerin kamu sektörünün genel büyüklüğü, gelir kaynakları ve en önemlisi kamu harcamalarının belirli bileşenleri konusunda kişisel tercihlerinin olmadığını varsaymak gerçekçi değildir. Bu konulara tamamen kayıtsız olan biri, siyasete meslek veya hobi olarak ilgi duymaz. Politikanın, kolektif sonuçlar üzerinde bir miktar etki sağlayabileceğini düşünen kişiler için cazip olduğu açıktır. Bu temel, yalnızca basit gerçeği kabul ettikten sonra, bütçesel sonuçların, kazanan koalisyonun seçmenlerinin tercihlerini bile tam olarak yansıtmayacağını görmek kolaydır.

Seçildikten sonra, bir politikacı harcama ve vergi konularında kendi tercih ettiği pozisyonu seçme konusunda oldukça geniş bir hareket alanına sahiptir. Seçmenler tarafından dolaylı olarak, yeniden seçilme ihtimali, uzun vadeli parti desteği ve genel kamuoyu beğenisi gibi faktörlerle kısıtlanır. Ancak bu dolaylı sınırlamalara karşı son derece duyarlı olan bir politikacı bile siyasi yelpazede önemli ölçüde özgürlük alanına sahiptir. Bu çerçevede, politikacı, kendi seçmenlerinin değil, kendi faydasını en üst düzeye çıkaracak alternatifi seçer. Bu fırsat, politikacılar için başlıca motivasyon kaynaklarından biridir. Anlamlı bir bağlamda, bu durum

“politik gelir” olarak görülebilir ve görevde bulunmanın toplam ödülllerinden biri olarak değerlendirilmelidir.¹²

Eğer politikacıların kişisel tercihlerinin bütçe sürecine etkisi öngörülebilir ve tarafsız olsaydı, bu konunun burada ele alınmasına gerek kalmazdı. Seçmenlerin tercihleri ile fiili bütçe sonuçları arasındaki “sapmalar” birbirini dengeleyen yukarı ve aşağı yönlü farklardan ibaret olsaydı, toplam bütçe büyüklüğü üzerinde net bir etkisi olmazdı. Ne yazık ki, mali hesaplarda tek yönlü, genişlemeye yönelik bir yanlılık söz konusudur. Bu yanlılığın birkaç farklı unsuru vardır. Öncelikle kolektif sonuçları etkileme yeteneğine yüksek değer veren ve bunu yolsuzluk amacı taşımadan, toplumun genel iyiliği için kullanmak isteyen kişiler, kamu hizmetleri aracılığıyla kendi sosyal hedeflerini gerçekleştirmek isteyenlerdir. Buna karşılık, ideolojik olarak devletin toplumdaki rolünün en düşük seviyeye indirilmesini isteyen kişiler genellikle siyasete ilgi duymazlar. Doğal anarşistlerin veya liberteryenlerin parlamento koridorlarında pek sık rastlanmaması bu durumu gösterir.

İdeolojik motivasyonların ötesinde, bazı kişiler siyasete, başkalarının hayatlarını etkileyen kararlar alma gücüne içsel bir değer verdikleri için ilgi duyarlar. Bu durum, kolektif kararları etkileme gücünün sosyal hedefleri ilerletme amacıyla istenmesiyle farklılık gösterir. Bazı politikacıların belirli sosyal politika hedefleri çok belirsizdir veya pek önemli değildir. Ancak liderlik ve otorite pozisyonlarını severler, başkalarının onlara danışmasını ve destek istemesini bir tatmin aracı olarak görürler. Bu tür politikacılar için fayda doğrudan elde edilir; karar alma yetkilerinin kamuoyu tarafından bilinmesi, görevden kaynaklanan ikincil kazançlar sağlar.

Eğer politik seçimlerin gündemi önceden belirlenmiş olsaydı, ideolojik olmayan bu politikacıların davranışları seçmen tercihleriyle daha uyumlu olabilirdi. Bu, en

¹² Bu “politik gelir” doğrudan parasal bir karşılığa çevrilebilir olabilir, ama bu zorunlu değildir. Hem yolsuzluk yapmayan hem de yolsuzluğa açık politikacıların davranışları genel modele dâhil edilebilir. “Politik gelir”in cazibesi, kısmen politikacıların maaşlarına bağlıdır. Yeterince yüksek resmi maaşlar söz konusu olduğunda, “politik gelir” bileşenlerine görece düşük değer atfeden kişiler siyasete ilgi duyabilir.

“Politik gelir”in ve bütçeler üzerindeki etkisinin genel bir analizi için bkz. Robert J. Barro, “The Control of Politicians: An Economic Model,” *Public Choice* 14 (İlkbahar 1973): 19–42. Ayrıca bkz. Thomas R. Ireland, “The Politician's Dilemma: What to Represent,” *Public Choice* 12 (İlkbahar 1972): 35–42.

geniş seçmen kitlesinin taleplerini karşılama arzusu sayesinde ortaya çıkardı. Böyle bir durumda, doğrudan demokrasi eksikliğinden kaynaklanan herhangi bir bütçe yanlılığı oluşmazdı. Ancak, siyasi karar seçeneklerinin önceden belirlenmemesi halinde, bütçe genişleme yanlılığı tekrar devreye girer. En büyük seçmen grubunu memnun etmek için kararlar alan bir politikacı, belirli harcama projelerini desteklemenin, genel vergi maliyetlerini düşürmekten daha fazla ödül sunduğunu fark edecektir. Politikacının bu konudaki yanlılığı, mali hesapların harcama ve vergi tarafları arasındaki kurumsal asimetrisinin bir parçasıdır. Vergiler belirli kesimler için kolayca düşürülemezken, kamu harcamalarının faydaları belirli topluluklara yönlendirilebilir. Bu nedenle politikacılar, bu gizli talep fırsatlarını kullanacak koalisyonları oluşturma konusunda teşvik edilirler.

Buraya kadar, hem ideolojik hem de ideolojik olmayan politikacıların rüşvet gibi mali çıkarlar peşinde koşmayan, sadece resmi maaşları ile yetinen dürüst kişiler olduklarını varsaydık. Ancak, üçüncü bir politikacı türü daha vardır: mali kazanç elde etmeyi amaçlayan politikacı. Bütçe yanlılığının yönü bu durumda da aynıdır. Kârlı rüşvetler, komisyonlar veya dolaylı kazançlar elde etme olasılığı, hükümet bütçesinin büyüklüğü ve karmaşıklığı ile doğrudan ilişkilidir. Eğer devletin ekonomiye müdahalesi minimum düzeyde olursa ve kamu harcamaları sabit ve düşük seviyede kalırsa, fırsatçı politikacılar için yolsuzluk yapma imkânı çok az olur. Ancak karmaşık ve sürekli genişleyen kamu sektörüyle birlikte, özellikle yeni uygulamaya konan harcama programlarında, politikacılar için doğrudan veya dolaylı rüşvet alma fırsatları artar. Kamu ihale süreçlerinin belirsiz olduğu ve açık yönergeler içermediği durumlarda, bu tür yolsuzluk olanakları daha da fazladır. Bu nedenle, fırsatçı politikacılar sürekli olarak bütçeleri genişletmeye ve yeni programlar oluşturmaya çalışırlar. Buna karşılık, bu tür politikacıların genel bütçe kesintilerini desteklemesi pek olası değildir.¹³

Seçilmiş politikacılar, yukarıda açıklanan üç kategoriden birine girebilir veya bunların bir karışımı olabilirler. Ancak her üç tür politikacı da bütçe büyüklüğünü artırmaya yönelir. Sebepleri farklı olsa da ideolog, kamuoyu beğenisi peşinde koşan veya mali kazanç peşinde olan her politikacı, devletin ekonomideki rolünü genişletme eğilimindedir.

¹³ Vergi açıkları, özel alt grupların yararına olacak şekilde açılabilirdiği ölçüde, potansiyel olarak yolsuzluğa meyilli görevliler için vergi tarafında fırsatlar ortaya çıkmaktadır. Ancak daha önce de belirtildiği gibi, vergi tarafında genellik ilkesinden sapmalar, hesapların harcama tarafında yaygın olan sapmalarla karşılaştırıldığında görece olarak daha küçüktür.

BÜROKRATİK RANTLAR VE İMTİYAZ

Seçilmiş politikacılar vergi ve harcama kararlarını aldıktan sonra kamu mal ve hizmetleri otomatik ve doğrudan bir şekilde ekonomi dışındaki rekabetçi tedarikçilerden ekonomi içindeki nihai tüketicilere akamaz. Devletler, yetkilendirildiklerinde, bağımsız özel tedarikçilerden girdiler satın alıp bunları çıktılar üretmek için birleştirebilirler. Alternatif olarak, devlet, özel tedarikçiler tarafından üretilmiş nihai çıktıları satın alıp bunları faydalanıcılara dağıtabilir. Her iki durumda da – ilkinde çok daha kapsamlı olmak üzere – nihai vergi mükellefi-alıcı ile nihai faydalanıcı-tüketici arasındaki karmaşık mali işlemi uygulamak için çalışanlar istihdam edilmelidir. Net muhasebe açısından aynı kişiler olsalar bile, vergi tahsilatının ve harcamaların gerçekleştirilmesi için bürokratik bir yapı kaçınılmaz hale gelir.

Seçilmiş yetkililer, seçmenlerin temsilcileri olarak vergi miktarına ve dağılımına karar verdikten sonra gelirleri toplamak için başka yetkililer (ajanlar) istihdam edilmelidir. Muhasebeciler hesapları tutmak, denetçiler ise ajanları ve muhasebecileri kontrol etmek zorundadır. Vergi kaçıranları tespit etmek için müfettişler görevlendirilmelidir. Harcama tarafında ise bütçe uzmanları, karmaşık programların detaylarını hazırlamak, sunmak ve karşılaştırmalı değerlendirmeler yapmakla sorumludur. Satın alma yetkilileri, başka bir bürokratik katman tarafından belirlenen prosedürler çerçevesinde satın alma görevlerini yerine getirmelidir. İnsan kaynakları uzmanları ise gerekli personeli bulmak ve iş almakla ilgilenir.

Bütün bunlar kamu sektöründe doğrudan mal ve hizmet üretimi yapılmasa bile gereklidir. Ancak devlet doğrudan üretime girdiğinde, ek olarak büyük sayıda çalışan istihdam edilmelidir. Devlet posta hizmetleri sağlıyorsa, postacılar, posta memurları ve postane müdürleri işe alınmalıdır. Devlet eğitim hizmeti sunuyorsa, yöneticiler, öğretmenler, müfettişler ve temizlik görevlileri devlet çalışanı haline gelir. Ayrıca bu hizmetleri sunanların niteliklerini değerlendiren uzmanlar da gereklidir. Bu liste neredeyse sonsuza kadar uzatılabilir.

Eğer vergi mükellefi-seçmenler, seçilmiş politikacılar aracılığıyla, devlet çalışanlarını rekabetçi piyasa koşullarına göre belirlenen maaş ve ücretlerle dışarıdan temin edebilseydi, bürokratik yapının varlığı bütçe sürecinde büyük bir bozulmaya neden olmazdı. Ancak daha önce ele alınan yaptırım sorunlarında olduğu gibi, devletin kendi toplumu içinden personel almak zorunda olması belirli zorluklar yaratır. Bütçe sonuçları, devlet istihdamının sunduğu üretici rantlarından

faydalanma potansiyeli ve devlet çalışanlarının oy kullanma hakkına sahip olması nedeniyle aşırı genişleme yönünde bir yanlılığa eğilim gösterir. Bürokratlar oy kullanma hakkına sahip olmasaydı, devlet istihdamından kaynaklanan üretici rantları kamu mal ve hizmetlerinin maliyetini artırırđı ancak bu tek başına bütçe sonuçlarını önemli ölçüde saptırmazdı. Öte yandan bürokratların oy kullanma hakkına sahip olması, eğer kamu maaşları ve çalışma koşulları rekabetçi piyasalar tarafından belirlenmiş olsaydı yine de bir sorun teşkil etmeyebilirdi. Ancak gerçek dünyada, devlet çalışanları tam oy hakkına sahiptir ve kamu maaşları ile çalışma koşulları rekabetçi piyasalar tarafından belirlenmez.

Bir kişi, kamu tarafından sağlanan bir malın talep eden-vergi mükellefi veya nihai faydalanıcısı olarak hangi çıkarları taşıyor olursa olsun, eğer bu hizmeti sunan devlet kurumunda çalışıyorsa veya çalışmayı bekliyorsa, bütçe harcamalarının artırılmasını destekleme ve kesintilere karşı çıkma eğiliminde olacaktır. (Örneğin, Ulusal Sağlık Enstitüsü'nde çalışan kaç tıbbi araştırmacı, federal hükümetin tıbbi araştırmalara ayırdığı fonların azaltılmasını destekler?) Eğer oy hakkına sahipse, mevcut veya potansiyel devlet çalışanı, yalnızca kendisini doğrudan ilgilendiren bütçe kalemini değil, diğer bileşenleri de destekleyen yerleşik bir bütçe genişlemesi savunucusu haline gelir. Siyasal ekonomi alanında çalışanlar uzun zamandır üretici çıkarlarının tüketici çıkarlarını domine ettiğini gözlemlemişlerdir ve devlet çalışanlarının üretici çıkarları da toplumdaki diğer grupların çıkarlarından farklı değildir.

Bürokratik seçim hakkının bütçe büyüklüğü üzerindeki etkisini artıran iki ek faktör bulunmaktadır. Seçilmiş politikacılarda olduğu gibi, kamu sektöründe istihdam edilenler, en azından özel sektörde çalışanlara kıyasla, kolektif eyleme yönelik kişisel tercihler sergilemeye daha yatkındır. Daha da önemlisi, çalışan bir bürokrat, spesifik üretici çıkarlarını doğrudan tanımlayabildiği için, oy kullanma hakkını daha etkin kullanacaktır. Ampirik kanıtlar da bunu desteklemektedir; devlet çalışanlarının oy kullanma oranı, özel sektör çalışanlarına göre önemli ölçüde daha yüksektir. Bunun sonucu olarak, bürokrasi üyeleri seçim sonuçları üzerinde orantısız bir etki oluşturabilmektedir.

Devlet çalışanlarının oy hakkına sahip olması, toplam kamu istihdamı küçük kaldığı sürece ciddi bir bütçe yanlılığına yol açmayabilir. Ancak kamu sektörü büyümeye devam ettikçe bürokratların oy gücü ve dolayısıyla siyasi gücü göz ardı edilemez hale gelir. Günümüz Amerika'sında, her beş çalışandan biri hükümet için çalışmaktadır ve bu durum bürokratları önemli bir mali seçmen kitlesi haline

getirmektedir. Seçimle göreve gelmek isteyen politikacılar da bunu tanımakta ve dikkate almaktadır.¹⁴

Bu etki, bürokrasinin ideal bir şekilde çalıştığı varsayımı altında bile varlığını sürdürecektir, yeter ki devlet istihdamında net rantlar elde edilebilsin. Ancak hiçbir yönetim yapısı, ders kitaplarında yer alan klasik ideal modele yaklaşamaz; yani bürokratların yalnızca yasama organı tarafından belirlenen politika direktiflerini uyguladığı bir yapı mümkün değildir.¹⁵ Seçilmiş politikacılar gibi bürokratlar da çeşitli derecelerde alternatifler arasında seçim yapma özgürlüğüne sahiptir. Yasama meclisi tarafından alınan bir kolektif karar, hiçbir zaman programı yürüten yöneticilerin yetki kullanmasına hiç alan bırakmayacak kadar kesin değildir. Belirli sınırlar içinde, seçilmemiş devlet memuru, devletin eylemleri hakkında nihai kararları verir. Bunu tersinden ifade edersek, yasama organı ya da seçilmiş yürütme, hiyerarşik yapıda yer alan bürokratların davranışları üzerinde tam denetim uygulayamaz ve bu tür bir tam denetim sağlama çabası, aşırı maliyetli olur.¹⁶ Karşı karşıya olduğu kısıtlar dahilinde, bürokrat kendi faydasını (yararını) maksimize etmeye çalışır. Bu bakımdan, diğer insanlardan hiçbir farkı yoktur. Kendi tanımladığı çıkarlarıyla örtüşmediği sürece, belirsiz bir şekilde tanımlanmış “kamu yararı”nı gözetmesi beklenemez.

Bu, yine oldukça basit bir nokta olarak kabul edildiğinde, bürokrasinin bütçesel sonuçlar üzerindeki etkisinin tek yönlü olacağı öngörülebilir. Kendini bürokratik bir hiyerarşi içinde bulan birey, özel sektördeki fırsatlarıyla kıyaslandığında net kazanç elde ettiğini fark ettiğinde, doğrudan bu hiyerarşi içindeki ödül ve ceza yapısına bakar. Kariyer olanaklarının, terfi ve görevde kalma şansının, ilişkilendirildiği belirli bütçe kaleminin büyüklüğünün artmasıyla birlikte yükseldiğini bilir. Bu nedenle, mümkün olan her durumda, projelerin ve kurum bütçelerinin artırılması yönünde tercihlerde bulunacaktır. Kendi bağlı olduğu kurumun ya da birimin küçültülmesini veya sınırlandırılmasını öneren bir kamu

¹⁴ Bu bölümdeki tartışmaların büyük bir kısmı, 1972 ve 1973 yıllarında Virginia Polytechnic Institute and State University’de hazırlanan bir dizi hükümet büyümesi konulu çalışmaya dayanmaktadır. Bu çalışmalar, Thomas Borcherding’in editörlüğünde yayımlanacak olan *Bureaucrats and Budgets* (Duke University Press, yakında çıkacak) adlı kitapta yer almaktadır.

¹⁵ Daha eski görüş ile daha modern olanı karşılaştırmalı olarak ele alan bir tartışma için bkz. Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (University: University of Alabama Press, 1973).

¹⁶ Bunun erken bir fark edilişi için bkz. Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy* (Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1965).

görevlisine neredeyse hiç ödöl verilmez. Kurumsal olarak, bireysel bürokrat kendi kurumunun büyütölmesine yönelik güdülenmiştir.¹⁷ Ve çoğu kamu çalışanı için gerçekçi alternatifler diğler kurumlar ve projeler olduğundan bu genişleme motivasyonu genel olarak devlete de yayılacaktır.

Zincirlerinden Kurtulmuş Demokrasi

Önceki bölümlerin amacı, en elverişli koşullar altında bile demokratik sürecin bütçe fazlalıkları üretebileceğini göstermektir. Demokrasi, anayasal sınırlar getirilip uygulanmadığı takdirde kendi Leviathan'ına dönüşebilir. Tarihsel olarak hükümetin büyüme hızı uzun vadede sürdürülemez seviyelere ulaşmıştır. Sadece bu açıdan bakıldığında bile modern Amerika, 20. yüzyılın son birkaç on yılında büyük çaplı bir krizle karşı karşıyadır. 1900'den 1970'e kadar geçen yetmiş yıl içinde, toplam devlet harcamaları reel olarak kırk kat artmış ve ulusal gelirin üçte birine ulaşmıştır. Bu temel gerçekler herkesin erişimine açık ve bilinen verilerdir. Vurgulanması gereken nokta ise bu büyümenin neredeyse tamamen, düzenli demokratik prosedürlerin öngörülebilir işleyişi içinde gerçekleşmiş olmasıdır.¹⁸

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası'nın yazarları olan "Kurucu Babalar", en azından açık bir şekilde, öz yönetimin büyümesini kontrol altına alma ihtiyacını öngörmemişlerdir. Geleneksel siyasi söylemlerde de bu konu pek ele alınmamıştır. Devlet organları ve kurumları üzerindeki sınırlamalar, öncelikle demokratik prosedürlerin korunması bağlamında tartışılmıştır. Yöneticiler, yetkilerini prosedürel sınırların ötesine taşıma eğiliminde oldukları varsayımıyla yasalara tabi kılınmıştır. Ancak bu tartışmaların çoğunda, demokratik süreç işlediği sürece herhangi bir sınıra gerek olmadığı düşüncesi örtük bir şekilde yer almıştır.

¹⁷ Bürokratik davranışın bu yönünü ayrıntılı olarak ele alan bir analiz için bkz. William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton, 1971).

¹⁸ Büyük savaşlar, kamu sektörünün büyüme hızında etkili olmuş ve bu tür acil durumların yarattığı yer değiştirme etkileri, şüphesiz, bu hızlanmaya katkıda bulunmuştur. Bkz. A. T. Peacock ve Jack Wiseman, *Growth of Public Expenditures in the United Kingdom* (New York: National Bureau of Economic Research, 1961).

Ancak 1960'ların sonları ve 1970'lerin başlarındaki adeta patlama niteliğindeki büyüme, Peacock-Wiseman tezine dayanarak kolayca açıklanamaz. Bu patlamada Vietnam Savaşı başlıca neden olmamıştır.

Montesquieu'den türetilen denetleme ve denge (*checks and balances*) sistemi, genellikle hükümetin büyümesini sınırlamak gibi bir amaç taşıdığı şeklinde yorumlanmamıştır. 1960'ların aşırılıkları, hükümetin belirli sosyal hedefleri gerçekleştirme konusundaki kapasitesine dair kamuoyunda büyük bir hayal kırıklığı yaratmıştır. Ancak 1960'lardan önce, ABD anayasal yapısında bulunan denetleme ve denge mekanizmaları, çoğunlukla hükümetin hareket alanını fazla kısıtladığı gerekçesiyle eleştirilmiş, hükümetin büyümesini etkin bir şekilde sınırlayamadığı için eleştirilmemiştir.

Bu bağlamda, 1970'ler ve sonrasında Batı demokratik toplumları için yeni ve farklı bir meydan okuma söz konusudur. Modern insan, kendi kaderi üzerinde yeterli kontrol sağlayarak kendi hükümetine sınırlar koyabilecek midir? Bu sınırlar devletin gerçek bir Hobbesyen egemen güce dönüşmesini engelleyebilecek midir?

Anayasal Sınırların Ötesinde

Önceki bölümlerde, üretici devlet ile koruyucu devlet arasında keskin bir kavramsal ayrım yapmanın faydalı olduğunu gördük ve hükümetin bu iki kavramsal açıdan farklı rolde işleyişine dikkat çektik. Üretici devlet, ideal olarak, vatandaşlar arasında anayasa sonrası bir sözleşmenin somutlaşmış hali olup amacı, vatandaşların talep ettiği ortak mal ve hizmetleri sağlamaktır. Bu bölümde Leviathan üzerine yapılan tartışma tamamen hükümetin bu yönüyle ilgilidir ve en uygun ölçüt olarak hükümet bütçesinin büyüklüğü alınmıştır. Yapılan analiz, açık sömürden kaçınılsa bile demokratik sürecin bütçe fazlalıkları üreteceğini göstermiştir.

Çoğunlukçu demokrasinin, bireysel hakların temel yapısını değiştirmek için hükümet süreçlerini kullanması ölçüsünde, yani bu hakların yasal yapıda tanımlandığı varsayıldığında, koruyucu devletin alanına bir müdahale söz konusu olur. Yasama organlarındaki baskın koalisyonlar, “hukuku” yani gerçek anlamda temel anayasal yapıyı değiştirme yetkisini kendilerinde görebilirler. Koruyucu devlet bu anayasal aşırılığa sessiz kaldıkça sosyal yapı “anayasal anarşi”ye doğru ilerler ve bireysel haklar politikacıların keyfine bırakılmış olur.

Ancak anayasal sınırların aşılması bakımından belki de daha önemli olan koruyucu devlete ait ve yalnızca bu devlete ait olması gereken devlet kurumlarının, anayasal ve anayasa sonrası aşamalarda, sözde sözleşme tarafı gibi hareket etmeye başlamasıdır. Modern bir Leviathan analizinin, bu tür olası aşırılıkları ele almadan tamamlanması mümkün değildir. Koruyucu devletin temel

ve tek rolü, anayasal sözleşmede tanımlandığı şekliyle bireysel hakların korunmasını sağlamaktır. Bu devlet, hukukun vücut bulmuş hali olup mülkiyet haklarını, mülkiyet değişimlerini ve serbest bireyler arasındaki basit ve karmaşık mübadele süreçlerini denetlemekle görevlidir. Daha önce de kullandığımız oyun benzetmesiyle ifade edersek, koruyucu devlet bir hakemdir ve görevi üzerinde mutabakata varılan kuralları uygulamakla sınırlıdır.

ABD hükümetinin yürütme organının geniş çaplı faaliyetlerini ve federal yargının her yerdeki varlığını gözlemleyen çok az kişi, bu kurumların yalnızca uygulayıcı rolüyle sınırlandığını iddia edebilir. İdeal olarak, bu kurumlar toplumsal oyunun hakemi olmalıdır; ancak gerçekte, vatandaşların rızası olmadan temel hak yapısını değiştirmekte, anayasal sözleşmeyi yeniden yazma yetkisini kendilerinde görmektedirler. Diğer alanlarda ise yasama rolünü üstlenerek, temsilci meclislerin yerine “kamusal iyilik” üzerine kararlar almakta ve bunları bireylerin değerlendirmelerine dayalı yarı-sözleşmesel bir çerçeveden türetme çabası gütmemektedirler. Demokrasi, karar alıcılar anayasal davranış normlarına tam anlamıyla bağlı kalsalar bile kendi aşırılıklarını üretebilir. Ancak, bu normların bizzat demokratik olmayan karar alıcılar tarafından keyfi ve öngörülemez şekilde değiştirilmesi, devletin doyumsuzluğunu daha da tehdit edici hale getirir.

Leviathan’ın bu boyutlardaki büyümesini, üretici devletin ölçülebilir bütçesel büyüklükleriyle kıyaslamak daha zordur. Burada bir tamamlayıcı ilişki söz konusu olsa da iki durum kavramsal olarak bağımsızdır. Müdahaleci bir federal yargı ve sorumsuz bir yürütme organı, bütçe boyutları küçük kalsa bile var olabilir. Öte yandan, büyük bütçeler de sorumlu bir yargı sistemi tarafından yönetilebilir. Tarihsel olarak, büyüyen bütçeler ile yasaların giderek daha keyfi yorumlanması arasında bir birleşim gözlemlemektediriz. Devletin her iki yönde de genişlemesi aynı felsefi anlayıştan kaynaklanmaktadır. Artan bütçeler, Amerikan liberal geleneğinin hükümeti “iyi toplum” yaratmada bir araç olarak görmesinin bir sonucudur. Yönetici ve özellikle yargı seçkinlerinin temel hukuku kararname yoluyla değiştirme konusundaki kibri de aynı kaynaktan beslenmektedir. Eğer “iyi toplum” önce tanımlanabilir ve ardından devlet tarafından oluşturulabilirse yasama, yürütme veya yargı rollerinde bulunan ve takdir yetkisine sahip olan kişiler, toplumu belirlenen ideale doğru yönlendirme konusunda ahlaki bir zorunluluk altında hissedeceklerdir.

Burada, Leviathan’ın kontrol altına alınabilmesi için ortadan kaldırılması gereken temel bir felsefi kafa karışıklığı vardır. Üyelerinin, tüm üyelerinin tercihinden bağımsız olarak tanımlanan bir “iyi toplum”, bireysel değerlerden türeyen bir

toplumsal düzenle çelişir. Anayasa sonrası sözleşme aşamasında, “iyi” olan sonuçlar, bireylerin hem özel hem de kamusal sektördeki tercihlerinden doğar. Bir sonucun “iyiliği”, ulaşıldığı yöntemlerin prosedürel ölçütlerine göre değerlendirilmelidir; sonucun kendisinin özünde taşıdığı bir “iyi” kriterine göre değil.

Vatandaşların, her ne kadar kusurlu ve eksik de olsa, temsilcisi olan politikacı, uzlaşmayı sağlamaya, bireyler ve gruplar arasındaki çelişkili talepler arasında kabul edilebilir dengeyi bulmaya çalışır. Politikacının amacı, akademik danışmanlarının kafalarından çıkardıkları belirli bir ideal peşinde koşmak değildir. Hakim ise tamamen farklı bir konumdadır. O, uzlaşma aramaz, “gerçeği” bulmaya çalışır. Ancak bu “gerçeği” yalnızca anayasal yapının sınırları içinde aramalıdır. O, hukuku keşfeder ve uygular; yeni kurallar yaratmaz. Eğer hakim, anayasal sözleşmenin temelini, bağımsız olarak tanımladığı ideallere uygun hale getirmek için kasıtlı olarak değiştirmeye çalışıyorsa, bu durum, liberal ütopyayı arayan seçilmiş bir politikacıdan bile daha büyük bir yanlış anlamaya işaret eder.

Bu kadar yaygın kabul gören yanlış felsefi önermelerin kolayca yıkılması beklenemez. Ancak Leviathan’ın kontrol altına alınabilmesi için politikacıların ve yargıçların sınır kavramına saygı duymaları gerekmektedir. Onların, sahip oldukları yetkiyi kullanarak, naif bir şekilde tasarlanmış toplumsal düzen modellerini dayatma girişimleri, sonunda kendi statülerinin düşmesine neden olacaktır. Eğer liderler sınır kavramını anlamıyorsa onların yönetimi altındaki bireylerden sınırları gözetmeleri beklenebilir mi? Eğer yargıçlar hukuka saygı duymazsa vatandaşlar neden yargıçlara saygı göstersin? Eğer kişisel haklar devlet tarafından keyfi bir şekilde gasp edilirse bireyler neden hükümetin meşruiyetini sorgulamaktan kaçının?

Leviathan kendini zorla sürdürebilir; Hobbesyen egemen güç belki de kaçınılmaz gelecektir. Ancak alternatif gelecekler hayal edilebilir ve tarif edilebilir; hükümet henüz tamamen kontrol dışına çıkmamış olabilir. Mevcut hayal kırıklığı, yeni bir denge ve denetleme yapısı üzerine yapıcı bir uzlaşma doğurabilir.