

PIYASA BAŞARISIZLIĞINA DAYALI DEVLET MÜDAHALESİNE İKİ FARKLI YAKLAŞIM: REFAH TEORİSİ VE KAMU TERCİHİ TEORİSİ*

Geliş Tarihi: 16 Aralık 2018

Kabul Tarihi: 31 Aralık 2018

Özlem ÖZKIVRAK**

ÖZET

20. Yüzyılda gece bekçisi devlet piyasa ekonomilerinde kademeli olarak terk edilirken, neredeyse tüm hükümetler çeşitli amaçlara ulaşmak için piyasalara müdahale etmeye başlamıştır. Sonuç olarak, kapitalist ekonomilerde devletin rolü zaman içinde önemli ölçüde genişlemiştir. Böylece, piyasa ekonomilerinde devletin uygun rolü üzerine asırlardır süren tartışma günümüzde de önemini korumaktadır. Bu çalışma, piyasa ekonomilerinde devletin, piyasa başarısızlığını düzeltmek için ekonomiye müdahalesine yönelik refah iktisadı ile kamu tercihi yaklaşımlarını ele almaktadır. Bu çerçevede çalışmanın amacı geleneksel refah teorisi ile kamu tercihi teorisi arasındaki farklılıkları ortaya koymak ve dolayısıyla devletin bir piyasa ekonomisinde uygun rolünün ne olması gerektiği ile ilgili süregelen tartışmalara katkı sağlamaktır.

Anahtar Kelimeler: Piyasa başarısızlığı, ekonomiye devlet müdahalesi, refah teorisi, kamu tercihi teorisi, devletin başarısızlığı

* Bu çalışma yazarın, “Kaynak Tahsisinde Etkinlik Açısından Piyasa Başarısızlığı ve Devletin Başarısızlığının Karşılaştırılması” başlığıyla, Prof.Dr. Coşkun Can Aktan danışmanlığında 2002 yılında tamamlamış olduğu doktora tezinden üretilmiştir.

** Doç.Dr., Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

TWO DIFFERENT APPROACHES to the STATE INTERVENTION for MARKET FAILURE: WELFARE THEORY and PUBLIC CHOICE THEORY

ABSTRACT

In the 20th century, as the night-watchman state was gradually abandoned in market economies, almost all governments intervened in markets increasingly to promote various goals. As a result, the role of the state in the capitalist economies has expanded significantly over time. Therefore, the debate on the proper role of the state in a market economy, which has been lasted for centuries, remains important today even more than before. This study describes the approaches of welfare economics and public choice to the state intervention in markets to correct market failures. In this context, the study aims to highlight the differences between traditional welfare theory and public choice theory, and thus to contribute the ongoing debates on the proper role of government in a market economy.

Key Words: Market failure, government intervention in economy, welfare theory, public choice theory, government failure.

1. Giriş

1930, 1940 ve 1950'li yıllarda Neo-Klasik iktisatçıların ortaya koyduğu refah teorisinin ya da piyasa başarısızlığı teorisinin temel konuları, piyasa ekonomisinde kaynak tahsisinde etkinlik için gerekli ve yeterli koşullar olarak anlaşılmıştır. Buna göre, gerçek hayattaki piyasalar, bu teori ile ortaya konan “ideal piyasa ekonomisi” ile aynı sonuçlara ulaşmıyorsa, piyasanın başarısız olduğu kabul edilmiştir. Piyasa başarısızlığının teorik alandaki en çarpıcı ve belki de en önemli sonucu ise, devletin ekonomik hayata müdahalesi için güçlü bir gerekçe oluşturması olmuştur. Jack Ochs'un (1974: 13-14) ifade ettiği gibi: *"Eğer A sistemi Pareto optimum bir kaynak tahsisini gerçekleştiriyor, B gerçekleştirmiyorsa, devletin, ekonominin B'deki gibi olduğundan ziyade A'daki gibi işlemesini ya da performans göstermesini sağlayacak politikaları kabul etmesi gerektiği ileri sürülebilir."* Böylece uygulamada da piyasa ekonomisini kabul eden toplumlarda devletin piyasalara müdahalesinin ilk ve temel gerekçelerinden biri rekabetçi serbest piyasaların (“serbest” sıfatı devletin müdahale

etmediği piyasaları ifade etmektedir) bazı durumların varlığı halinde Pareto optimal kaynak tahsisine ulaşamaması olmuştur.

Refah iktisadına göre devlet, sorunsuz ve pürüzsüz bir biçimde piyasa başarısızlığını çözümleyici önlemler olarak toplumsal refahın artmasını sağlayabilir. 1960'lı yıllara kadar hem teorik alanda hem de uygulamada bu sonuç oldukça etkili olmuş ve bu çerçevede yapılan devlet müdahaleleri genel olarak olumlu karşılanmıştır. Ancak 1960'lı yıllar ve sonrasında giderek artan devlet müdahalelerinin gerçekten amacına ulaşıp ulaşmadığı ya da ne ölçüde başarılı oldukları sorgulanmaya başlanmış, devletin kaynak tahsis süreci ve bu sürecin niteliklerinin devletin piyasa başarısızlığını çözme olasılığını ne yönde etkilediği meselesi de önem kazanmıştır. Bu kapsamda, geleneksel ekonominin araçlarını politik alana uygulayan ve devletin kaynak tahsis sürecinin pozitif bir analizini sunan kamu tercihi iktisatçıları, piyasa başarısızlığına dayalı devlet müdahalelerini farklı bir yaklaşımla ele alarak analiz etmekte ve normatif piyasa başarısızlığı teorisine karşı pozitif devletin başarısızlığı teorisini ileri sürmektedirler. Kamu tercihi teorisinde bu çerçevede piyasa başarısızlıklarını çözmek için önerilen devlet müdahalesinin ne anlama geldiği diğer bir deyişle kaynakların kamu kesiminde nasıl tahsis edildiği ile ilgilenilmekte ve geleneksel refah teorisinde ihmal edilen kamu kesiminde kaynak tahsisi, pozitif kamu tercihi teorisinin temel araştırma alanını oluşturmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, piyasa başarısızlığına dayalı devlet müdahalesine geleneksel yaklaşım ve kamu tercihi yaklaşımı arasındaki farkları ortaya koymaktır. Bu amaçla 2. Bölüm'de piyasa başarısızlığına dayalı devlet müdahalesine geleneksel yaklaşım ele alınmaktadır. 3. Bölüm'de piyasa başarısızlığına dayalı devlet müdahalesine kamu tercihi yaklaşımı açıklanmaktadır. Son olarak 4. Bölüm çalışmanın sonuç kısmını oluşturmaktadır.

2. Piyasa Başarısızlığına Dayalı Devlet Müdahalesine Geleneksel Yaklaşım ve İdeal Devlet

Klasik iktisadi düşüncede, serbest rekabet ve özel çıkar motifi piyasanın optimal işleyişini sağlayacaktır. Bu nedenle, klasik düşünceye göre devletin ekonomiye müdahale etmesine gerek yoktur. Dolayısıyla klasik politik iktisadın merkezi fikri mümkün olduğunca küçük ve ekonomik hayatın dışında kalan bir devlettir. Klasik iktisatçıların yaşadığı dönemde

mevcut koşullar dikkate alındığında devlete ilişkin bu görüşün haklılığı açıktır. Ancak zaman içinde tekelleşme eğilimlerinin giderek arttığı ve dışsallıkların yaygınlaştığı bir ortamda piyasa ekonomisinin fayda maksimizasyonu peşinde koşan bireylerin verdiği kararlara göre şekillenen kaynak tahsisinin etkinlikten uzaklaştığı fark edilmiştir. Bu ise, klasik iktisatçıların kendiliğinden maksimum toplumsal refaha ulaştıracağını iddia ettikleri piyasa ekonomisinin işleyişine duyulan güveni sarsmıştır. Aslında, refah teorisi ya da diğer adıyla piyasa başarısızlığı teorisi, klasik iktisat teorisine yöneltilen eleştirilere cevaben, klasik düşüncenin gerçek hayattaki gelişmelere göre yenilenmesi çabalarının ürünüdür. Dolayısıyla piyasa başarısızlığının politik iktisat alanındaki yansımaları neo-klasik politik iktisattır.

Neo-klasik iktisatçıların geliştirdiği refah teorisinde, serbest piyasaların işleyişi ile maksimum sosyal refaha ulaşıp ulaşılamayacağı ya da hangi koşullarda ulaşılabileceği araştırılırken piyasaların kendilerinden beklenen performansı gösterebileceği koşullar ile piyasaların arzu edilebilir sonuçları üretmede başarısız olacağı koşullar ayrımı kullanılır (Rosen, 1985: 47). Bunun için yararlandıkları temel kriter ise Pareto optimumu kriteridir. Buna göre serbest piyasalarda gerçekleştirilen kaynak tahsisi Pareto optimumu koşullarını karşılıyorsa sosyal refahın maksimize olacağı kabul edilir. Bu çerçevede, serbest piyasaların Pareto optimal bir kaynak tahsisini gerçekleştirip gerçekleştirilemeyeceği ya da hangi koşullarda gerçekleştirilebileceği, uzun yıllar, teorik düzeyde yapılan çalışmalarda temel bir ilgi alanı oluşturmuştur. Refah iktisatçıları, çeşitli serbest piyasa sistemlerinin özellikleri ile ilgilenmiş ve serbest piyasa sistemlerinin Pareto optimal denge koşullarına doğru kaynak tahsis eğilimleri olup olmadığını belirlemeye çalışmışlardır (Ochs, 1974: 14-15). Refah iktisatçıları, yaptıkları araştırmaların temel sonuçlarını ise refah iktisadının temel teoreminde ortaya koymuşlardır. Refah teorisinin temel teoremine göre (Rosen, 1985: 55): "*serbest piyasalar, alıcı ve satıcılar tam olarak rakip oldukları yani fiyat alıcı oldukları sürece, belirli koşullar altında Pareto optimal bir kaynak tahsisini, kendiliğinden, gerçekleştirir.*"

Dikkat edilirse, bu ifadeye göre, rekabetçi serbest piyasaların Pareto optimal bir kaynak tahsisini gerçekleştirmeleri ancak *belirli koşulların* mevcudiyeti halinde mümkündür. Tam rekabetçi piyasada Pareto optimal kaynak tahsisinin gerçekleşmesi için gerekli bu koşullar ise: (i) tam kamusal malların mevcut olmaması, (ii) dışsallıkların mevcut olmaması, (iii) ölçekten

artan getiri (ölçeğin artan verimi ya da azalan maliyet) halinin geçerli olduğu üretim kollarının (doğal tekeller) bulunmamasıdır.

Açıktır ki, bu şartlar gerçek hayatta her zaman mevcut olmayabilir. İşte bu şartlardan en azından birinin mevcut olmadığı durumlarda "piyasanın başarısızlığı"ndan söz edilir. Piyasa başarısızlığı bu anlamda "*tam rekabet koşullarına sahip serbest piyasaların belirli durumlarda Pareto optimal kaynak tahsisini gerçekleştirememesi*"ni ifade etmektedir. Bu tanım, geleneksel (dar) anlamda piyasa başarısızlığını işaret eder. Geleneksel anlamda piyasa başarısızlığına yol açan durumları buna göre; (i) tam kamusal malların mevcudiyeti (ii) dışsallıkların mevcudiyeti, (iii) ölçekten artan getiri ya da ölçekten artan verim halinin geçerli olduğu üretim kollarının mevcudiyeti olarak sıralayabiliriz (bkz., örneğin Barr, 1998 ve Hyman, 1973). Gerçekten 19. yüzyılın ikinci yarısından 1930'lu yıllara gelene kadar tam kamusal mallar ve doğal tekeller yanında dışsallıkların mevcut olduğu durumlarda serbest piyasaların beklenen performansı göstermediği, etkin kaynak tahsisini gerçekleştiremedikleri gözlenmiştir.

Geniş anlamda piyasa başarısızlığını ise, "*serbest piyasaların belirli durumlarda Pareto optimal kaynak tahsisini gerçekleştirememesi*" şeklinde tanımlayabiliriz. Böylece geniş tanıma göre piyasa başarısızlığına yol açan durumlar, geleneksel anlamda piyasa başarısızlığına yol açan durumlardan daha fazladır. Geniş anlamda piyasa başarısızlığına yol açan durumları genel olarak şu şekilde sıralayabiliriz (bkz. örneğin Barr, 1998, Haveman, 1970, Bailey, 1995 ve Rosen, 1985): (i) tam kamusal malların mevcudiyeti (ii) dışsallıkların mevcudiyeti, (iii) ölçekten artan getiri ya da artan verim halinin geçerli olduğu üretim kollarının mevcudiyeti (iv) eksik rekabet ve (v) eksik bilgi. Diğer yandan görünmez el teoremi, her bir mal ve hizmet için bir piyasanın mevcut olduğu (tam piyasalar -complete markets) varsayımına dayanır ama gerçek hayatta bazen eksik piyasalar (incomplete markets) olarak adlandırılan bir mal ya da hizmetin piyasasının mevcut olmaması ve hiç üretilmemesi durumu söz konusu olabilmektedir. Örneğin sigorta piyasalarında geçmişten günümüze oldukça önemli gelişmeler yaşanmakla birlikte hala özel sigorta kurumları bazı risklere karşı sigorta hizmeti sunmamaktadır (bkz. Stiglitz, 1994: 94-95 ve Rosen, 1985: 63).

Piyasa başarısızlığı teorisi ile klasik iktisat teorisinin devletin ekonomiye müdahalesine karşı olan katı yaklaşımından uzaklaşmış, belirli sınırlar içinde devletin ekonomik hayata müdahalesi için teorik düzeyde

güçlü bir gerekçe sunulmuştur. Uygulamada da piyasa ekonomisini kabul eden toplumlarda devletin piyasalara müdahalesinin ilk ve temel gerekçelerinden biri rekabetçi serbest piyasaların bazı durumların varlığı halinde Pareto optimal kaynak tahsisine ulaşamaması olmuştur.

Devletin, piyasa başarısızlığı çerçevesinde tahsis ve buna bağlı düzenleme rolü, neo-klasik politik iktisadın özünü oluşturur (Jackson and Brown, 1990: 29). Tahsis rolünü, piyasa başarısızlığının ortaya çıktığı hallerde, devletin piyasanın kaynak tahsisi fonksiyonuna müdahale etmesi ve böylece piyasa başarısızlığını düzeltmesi ya da piyasa başarısızlığının etkilerini telafi eden politikalar uygulamaya koyması şeklinde tanımlayabiliriz Devletin esas itibariyle tahsis rolünün bir parçası olan düzenleyici (regulatory)" (Musgrave and Musgrave, 1976: 6) rolü ise, devletin kural koyma ve bunları uygulama işlevini ifade etmektedir. Bu, piyasanın işlemlerini ve mübadele işlemlerinin pürüzsüzce gerçekleşmesini sağlar. Bunun ötesinde devlet kişilerin davranışlarını düzenleyen hukuk ve adalet sistemini de idare eder.

Devletin, günümüzde tahsis ve düzenleme rolü dışında başlıca üç rolü daha vardır. Devlet, adil ya da eşit gelir dağılımını sağlamak amacıyla piyasanın işleyişine müdahale edebilir. Bu devletin "dağıtıcı rolü (distributive role) " olarak adlandırılmaktadır Ayrıca devletin "istikrar sağlama" ile "hızlı ve sağlıklı ekonomik büyüme ve kalkınmayı gerçekleştirme" rolleri de vardır (Ayrıntılı bilgi için bkz. Musgrave and Musgrave, 1976: 7-16). Genel olarak, devletin ekonomik alanda üstlendiği söz konusu temel rollerin kaynağı geniş anlamda piyasa başarısızlığı kavramı içinde bulunmaktadır. Bu çalışmada ilgilenilen, geleneksel anlamda piyasa başarısızlığı olduğu için devletin tahsis rolü ve yukarıda belirtildiği gibi bunun bir parçası olan düzenleyici rolü dışındaki rolleri konusunda açıklamalara yer verilmemektedir.

Politik iktisatta neo-klasik yaklaşım, neo-klasik iktisadın piyasalarda etkin mübadele ve bireysel refahın maksimizasyonu fikrini yansıtır. Şöyle ki, neo klasik düşüncenin merkezinde bireysel refah yer aldığı ve bu da tercihlerin gerçekleştirilmesine eşit olduğuna göre politikalar, piyasanın etkin şekilde başaramadığını başarmak için bir alternatif haline gelmektedir. Bu ise piyasa başarısızlığını, neo-klasik politik iktisadın merkezi fikri haline getirir. Bununla birlikte, neo-klasik politik iktisatta kamu politikalarının ancak bir alternatif olarak ve piyasa ekonomisini çıkmazdan kurtarmak

amacı ile başvurulacak bir çare olarak düşünüldüğüne dikkat edilmelidir. Refah teorisine göre, esas olan piyasa ekonomisidir ve serbest rekabetçi piyasalar, bazı durumların mevcudiyeti halinde başarısızlığa uğrayabilseler de, genel olarak toplumsal refahı maksimize edebilecek yeterliliğe ve kapasiteye sahiptirler.

Refah teorisinde, devletin uygulayacağı politikalar ile piyasa başarısızlığını gerçekten çözümleyip çözümleyemeyeceği hususunda tartışmalar söz konusu değildir. Daha önce belirtildiği gibi, refah iktisadına göre devlet, sorunsuz ve pürüzsüz bir biçimde piyasa başarısızlığını çözümleyici önlemler alarak toplumsal refahın artmasını sağlayabilir. Bununla birlikte, bu “ideal devlet” anlayışının gerçekçi bir yaklaşım olup olmadığı, devletin piyasa başarısızlığı durumunda piyasaya müdahale ederek kaynak tahsisinde etkinliği gerçekten sağlayıp sağlamayacağı dikkate değer sorulardır. İşte bu sorulara cevap arayan kamu tercihi teorisi, bir "devlet ya da politika teorisi" ortaya koymaya çalışmakta ve refah iktisadının "piyasa başarısızlığı teorisi"ne karşı "devletin başarısızlığı teorisi"ni ileri sürmektedir (ayrıntılı bilgi için bkz., örneğin, Buchanan, 1991a, 1991b, 1991c ve 1991d, Mueller, 1979; Mueller, 1993; Mitchell, 1978; Niskanen, 1993; Olson, 1993 ve Tullock, 1993).

3. Piyasa Başarısızlığına Dayalı Devlet Müdahalesine Kamu Tercihi Yaklaşımı ve Devletin Başarısızlığı

Kurucusu James M. Buchanan olan Kamu Tercihi Teorisinin öncüleri, kamu maliyesi alanında Kıta Avrupası yazarları, özellikle Knut Wicksell'dir. Bu nedenle önce Wicksell'in konumuzla ilgili bazı görüşlerine yer vermek gerekli görülmektedir.

Wicksell'e göre siyasal yönetim, vatandaşlar arasındaki değişim sürecinin karşılığıdır (Mueller, 1979: 3-4). Buna göre piyasa gibi siyasal yönetim de bireyler arasında mübadelenin gerçekleştiği bir organizasyon biçimidir. Wicksell, bütçenin harcama ve vergi yönünü bir araya getirmiş ve kamu sektöründe karar alınmasını açıkça bir kolektif seçim tecrübesi olarak görmüştür (Jackson and Brown, 1990: 11-12). Wicksell, iktisatçıların kamu sektörü kararlarının bir “yardımsever despot (benevolent despot)” tarafından değil, politik süreç vasıtasıyla alındığını gözden kaçırdıklarını ileri sürmüş ve reform önerilerini mali kararların alınmasında kullanılan kamusal seçim kurumları üzerinde yoğunlaştırmıştır (Buchanan, 1991a: 6). Bu çerçevede

kamu sektöründeki kararlar için normatif bir etkinlik kriteri olarak oybirliği ilkesini sunmuştur. Wicksell'in reform önerileri normatif bir nitelik taşımakla birlikte, sonradan geliştirilen politik karar yapılarının pozitif analizine temel oluşturmuştur (Buchanan, 1991a: 6).

Şimdi, kamu tercihi teorisi ve kamu tercihi yaklaşımını, özellikle Buchanan'ın çeşitli çalışmalarından derlediğimiz kendi ifadeleri ile ortaya koymaya çalışalım.

Buchanan, kamu tercihi teorisini şu şekilde açıklamaktadır: *"İktisat teorisi, piyasa faaliyetlerine alıcılar, satıcılar, yatırımcılar, üreticiler ve girişimciler olarak katılan bireylerin davranışlarını tüm toplum için elde edilen sonuçlarla ilişkilendirmemize olanak sağlayan analizler bütünüdür. Kamu tercihi teorisi, esas olarak ekonomi teorisinde oldukça ayrıntılı analizler için geliştirilmiş araç ve metodları almakta ve bu araç ve metodları politikaya ve kamu ekonomisine uygulamaktadır. Kamu tercihi analizi, ekonomi teorisinde olduğu gibi kamu sektöründeki bireysel edimcilerin; örneğin seçmenlerin yönetime aday olanların, milletvekillerinin siyasi partilerin liderleri ya da üyelerinin, bürokratların (bunların hepsi kamu tercihi rol oynayan edimcileri belirtmektedir) davranışlarını gözlemlediğimiz veya gözlemleyebileceğimiz sonuçların bileşimi ile ilişkilendirmeye çalışmaktadır. Kamu tercihi teorisi, politik kesimde süregelen karmaşık kurumsal etkileşimler için bir açıklama ortaya koymaktadır"* (Buchanan, 1991b: 61).

Kamu tercihi teorisi, siyasal karar almanın ekonomik analizi ya da basitçe politika bilimine ekonominin uygulanması olarak tanımlanabilir. Kamu tercihi teorisinin ana konusu politika biliminin ana konusu ile aynıdır: devlet teorisi, oylama kuralları, seçmen davranışı, parti politikaları, bürokrasi, vb. Bununla birlikte, kamu tercihinin metodolojisi ekonomi biliminin metodolojisiyle aynıdır. Kamu tercihi teorisi, ekonomi teorisi gibi metodolojik olarak bireyseldir. Kamu tercihi analizinin temel inceleme birimleri siyasal yönetim veya devlet ya da toplum gibi herhangi bir işbirliği oluşumu değil, seçim yapan, eylem ve davranış motiflerine sahip bireysel ekonomik ajanlardır (Jackson and Brown, 1990: 12-13). Böylece kamu tercihi okulu, "antromorfizmi" reddeden Wicksell'in oluşturduğu geleneği sürdürmektedir. Yani, birey grupları ya da topluluklarına, örneğin devlet ya da topluma, bir bireymiş gibi davranmayı reddeder. Dolayısıyla, kamusal ya da politik alanda da teorik metodoloji olarak bireyselselciliğin metodolojisini

kabul ederler. Bu varsayım "metodolojik bireyselcilik" olarak adlandırılmaktadır.

Kamu tercihinin temel davranışsal ön koşulu da, ekonominin ki gibi, insanların bencil, rasyonel ve fayda maksimize edici olduğudur (Mueller,1979: 1). Kamu tercihi teorisinde de bireyin kendi refahının en iyi yargıcı olduğu varsayılır ve bu çerçevede kolektif faaliyet de, bireysel özelliklerin (bireylerin tercihlerinin) birleştirilmesi yani bütüncülleştirilmesi ya da toplulaştırmasına (aggregation) diğer bir deyişle bireysel tercihlerin sosyal tercihe dönüştürülmesine dayandırılır (bireysel tercihlerin bütüncülleştirilmesi konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Aleskerov, vd., 1999: 45).

Geleneksel ekonomi alanında, ekonomi (piyasa mübadelesi, üretim, tüketim meseleleri) ve politika (politik mübadele, güç, otorite ilişkileri meseleleri) ayrı konular olarak kabul edilir. Oysa kamu tercihi teorisinde ekonomi ve politika ayrı konular olmaktan ziyade bir konunun özel uygulamaları olarak görülür. Kamu tercihi yaklaşımına göre ikisi arasındaki fark, piyasa ortamı ve politik alanının sunduğu fırsat ve sınırlamaların farklı olmasından kaynaklanır. Böylece kamu tercihi, bu noktada geleneksel ekonomik yaklaşımdan ayrılmaktadır.

Kamu tercihinde politika, basitçe "bireysel tercihler bağımlı ya da kamusal olan mallara yönelik olduğu zaman bireylerin tercihlerini izlemek için kullandığı kurumlar ve süreçleri" ifade eder (Caporaso ve Levine, 1992: 135). Kamu tercihi teorisyenleri, politik alanda tercih açıklama sürecini piyasa ile benzer biçimde tasvir ederler. Buna göre, temsili demokrasilerde seçmenler ve politikacılar arasında oylar ve hizmetler mübadele edilir, bireyler oylama aracılığıyla talep şedüllerini açıklar, vb. Böylece, seçmenler, politikacılar ve bürokratlar arasındaki etkileşim birlikte kamusal çıktılar ve vergilerin düzeyleri ve bileşimine ilişkin nihai sonuçları üretir (Jackson ve Brown, 1990: 11-12). Kamu tercihi literatüründe, politikanın bir mübadele olduğu şeklindeki bu varsayımın temelinde, Knut Wicksell'in, "vatandaşlar arasındaki değişim sürecinin karşılığı olan yönetim" görüşü yer almaktadır (Mueller, 1979: 3-4). Politikanın bir mübadele olduğu varsayımı, "catallaxy" yani "mübadele bilimi" bakış açısını yansıtır ve kamu tercihi teorisinde iktisat biliminin bir mübadele bilimi olarak kabulünün doğal bir sonucudur. Buchanan kamu tercihi yaklaşımını "catallxy" yaklaşımı olarak da adlandırmakta (Buchanan, 1991c: 33) ve "catallaxy" modelinin homo

economicus varsayımı ile birleştirilmesinden sonra iktisadi bir siyaset teorisi ortaya konulabildiğini ileri sürmektedir (Buchanan, 1991c: 40).

İktisat ilmini kıt kaynakların idaresi olarak ele alan ve maksimizasyon modeli ile sınırlayan 1870 sonrası geleneksel iktisat yaklaşımının terk edilmesi gerektiğini söyleyen Buchanan, bu yaklaşımdan açıkça farklı olan Kamu tercihi yaklaşımını ve sonuçlarını şu şekilde ifade etmektedir: *"Uzun bir süredir iktisat ilmine karşı benimsenilmesini istediğim yaklaşım tarzı şimdilerde benimsediğim gibi 19. yüzyıl iktisatçıları tarafından "catallaxy" (mücadele ilmi) olarak adlandırılmıştı.....iktisada böyle bir yaklaşım dikkatleri doğrudan doğruya mücadeleye, ticarete, anlaşma veya sözleşme sürecine yöneltir..... 'Catallaxy' yaklaşımını kabul ettiğimiz takdirde sonuç olarak basit ve karmaşık mücadele olaylarının tahlili gündeme gelecektir. Burada karmaşık mücadeleden kasıt iktisatçıların basitçe tanımladığı iki malın iki kişi arasında trampa edilmesi olgusunu aşan bir anlaşma sürecidir. Karmaşık mücadelede olay, doğrudan doğruya ve hemen nitelik değiştirerek kişiler arasında gönüllü anlaşma süreçleri haline dönüşür. İktisadın ne olduğuna ilişkin bakış açısındaki bu değişiklik bir disiplin olarak iktisat ve siyaset bilimi arasındaki doğal farkı ortaya koyar. İktisatçılar birey davranışlarına ilişkin araştırmalarını piyasalarla sınırlandırmak zorunda değildiler. 'Catallaxy' yaklaşımının doğal bir uzantısı olarak siyasete ve siyasal sürece de 'catallaxy' bakış açısından yaklaşabilirler. Kolektif eylemin bireylerin kararları sonucu oluştuğunu ve bir insan topluluğunun tüm üyeleri arasında cereyan eden karmaşık mücadele olaylarının bir yansıması olduğunu varsayarsak, bu tür bir eylemin ya da davranışın kolayca "catallaxy" kapsamına alınabileceğini anlamış oluruz.Siyasetle iktisat arasındaki doğal farklılık "catallaxy" yaklaşımında varlığını koruyacak ve siyaset bilimi bireyler arasındaki gönülsüz ilişkileri yani iktidar mücadelelerini inceleyen bir alan haline gelecektir.....İdeal rekabet düzeninde kimsenin kimseyi zorlaması söz konusu değildir. Bu tür düzende "ekonomik güç" tamamen anlamsız bir hale gelir. Ancak bu düzenden uzaklaştıkça, yani insanlar arasındaki ilişkilerde gerçek ya da potansiyel rant oluşumu baş gösterince baskı eğilimleri ortaya çıkar ve insan davranışları pür "catallaxy" kriterlerinden başka kriterlerle tahlil edilmeye müsait hale gelir. Ekonomiye "catallaxy" bakış açısından yaklaşmak siyasete ve iktidar sürecine de farklı bir yaklaşımı mümkün hale getirir.Siyasete "catallaxy" ya da kamu tercihi bakış açısından yaklaşmak, siyasetin iktidar mücadelesi olduğu anlayışından uzaklaşmak anlamına gelir. Bununla birlikte kamu*

tercihi yaklaşımında siyasi ilişkilerde iktidar unsurları göz ardı edilmiş olmaz. İktidara yol açan sebepler (rant ve güç unsurları) basitten çok karmaşık bir mübadele sürecinde yani iki kişi yerine çok kişi arasındaki ilişkilerde ya da piyasa benzeri düzenlemeler yerine siyasal düzenlemeler ortamında belirginlik kazanırlar. Buna göre siyaset üzerindeki kamusal tercih bakış açısı piyasalar üzerindeki ekonomik güç bakış açısı ile benzerlik arz edecektir” (Buchanan, 1991c: 31-33).

Buchanan'a göre: *“politik mübadele iki nedenle ekonomik mübadeleden zorunlu olarak daha karmaşıktır. Birincisi, temel politik mübadele yani kurulu anayasal düzenin altında yatan anlaşma herhangi bir anlamlı ekonomik etkileşimden önce gelmelidir. Çünkü özel mallar ve hizmetler için düzenli bir ticaret yalnızca bireylerin mülkiyet ve kaynaklarının kontrolü haklarını garanti eden, özel sözleşmeleri yürüten ve devletin gücüne sınırlamalar getiren çerçevesi belirlenmiş bir yasal yapı içinde uygulama alanı bulabilir. İkincisi ise, iyi tanımlanan ve işleyen bir yasal düzen içinde bile “politik mübadele” zorunlu olarak ekonomik mübadeleyi karakterize eden karşılıklı alışveriş yapan iki kişiden ziyade toplumun tüm üyelerini ilgilendirir.Politik mübadelenin bu iki düzeyi kamu tercihi teorisi sınırları içinde yer alan iki farklı inceleme alanını işaret eder. İlk araştırma alanı “anayasaların ekonomik teorisi (economic theory of constitutions)” olarak ifade edilmektedir. Bu teori, “Sosyal sözleşme teorisi”ne dayanır ve Rawls’ın 1971 tarihli çalışmasında da bu konuya ilişkin modern felsefi açıklamalar yer almaktadır. İkinci araştırma alanı ise “politik kurumların teorisi (the theory of political institutions)” olarak adlandırılmaktadır ve bu alan, oylama ve oylama kuralları, seçim ve parti rekabeti teorisi ve bürokrasi teorilerini kapsar” (Buchanan, 1991b: 64-65).*

Yukarıda açıklanan temel varsayım ve prensiplere dayalı kamu tercihi yaklaşımına göre ekonomiye devlet müdahalesi, özel faaliyetin yerini siyasal (ya da kamusal kolektif) faaliyetin almasını ve devletin kaynakları tahsisi ise, kaynakların siyasal faaliyet vasıtasıyla alternatif kullanım alanlarına dağıtılmasını ifade etmektedir (kamusal kolektif faaliyet hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Olson, 1971 ve 1993 ve Sandler, 1992). Böylece devlet, "etkin kaynak tahsisini gerçekleştirmek amacıyla, kurumsal bir süreç (siyasal ya da politik süreç) vasıtasıyla toplumu oluşturan bireylerin, topluca karar aldıkları piyasa sistemine alternatif bir sosyal organizasyon" (Gwartney, vd., 1992: 88) olarak karşımıza çıkmaktadır.

Siyasal faaliyetin gerçekleşmesi, siyasal kararların alınmasını ve uygulanmasını ifade eder. Böylece, devletin kaynak tahsisi fonksiyonunu ifa etmesi ya da siyasal faaliyet vasıtasıyla kaynakların tahsisi, kaynakların siyasal yönetim tarafından alınan (siyasal) kararlarla alternatif kullanım alanlarına tahsis edilmesi anlamına gelmektedir. Doğrudan demokrasilerde tüm bireyler siyasal kararların alınmasına katılırlar. Temsili demokrasilerde ise siyasal faaliyet vasıtasıyla kaynakların tahsisi, yönetilenlerin de siyasal kararların alınmasına katılımını sağlayan karmaşık bir siyasal süreç vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Böylece temsili demokrasilerde, devletin kaynakları tahsis etmesinden ya da kaynak tahsisinin siyasal faaliyet vasıtasıyla gerçekleştirilmesinden söz ettiğimiz zaman kastettiğimiz, “yöneten ve yönetilenlerce siyasal süreç vasıtası ile alınan kararlar (siyasal kararlar) doğrultusunda kaynakların alternatif kullanımlar arasında dağıtımı”dır. Özetle, özel faaliyetin yerini siyasal faaliyete bırakmasıyla, bireysel kararlardan siyasal kararlara; bireysel ya da merkezileşmemiş karar alma mekanizmasından (piyasa sürecinden) kolektif ya da merkezileşmiş karar alma mekanizması (siyasal süreç) geçilir.

Kamu tercihi yaklaşımına ilişkin bu temel hususlara değindikten sonra şimdi piyasa başarısızlığına dayalı devlet müdahalesine refah iktisadi yaklaşımı ile aralarındaki farkları açıklayabiliriz. Daha önce belirtildiği gibi, refah teorisi ile kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması yönünden piyasanın bazı açılardan başarısızlığa uğradığı ileri sürülmüştür. Refah teorisinde Pareto optimumu ya da üst düzey etkinlik koşulları, kaynakların tahsisinde etkinlik için her bir mal ya da hizmetin marjinal maliyetine eşit fiyatlandırılmasını ifade eder. Buna göre, piyasada gerçekleşen kaynak tahsisi, marjinal eşitlikleri karşılıyorsa etkin olarak kabul edilir. Eğer bu marjinal eşitlikleri karşılamıyorsa piyasanın başarısız olduğu kabul edilir. Burada etkinlik açısından önemli olan piyasanın meydana getirdiği sonuçlardır. Diğer bir deyişle piyasanın etkinliğine, bir kaynak tahsis sistemi ya da karar alma mekanizması olarak sahip olduğu niteliklere göre değil, meydana getirdiği sonuçlara göre karar verilir. Bu durumda devletin büyük ölçüde sorunsuz olarak görülen ve analizin dışında tutulan rolü "piyasa başarısızlığını" düzeltmektir. Piyasa başarısızlığı ile ilgili devletin rolüne ilişkin geleneksel yaklaşımı Wiseman "sonuç etkinliği (outcomes efficiency)" olarak adlandırmaktadır (Cullis ve Jones, 1992: 18).

Kamu tercihi yaklaşımında ise marjinal eşitliklerin, dikkatleri "tahsis sistemleri ya da tekniklerinin" etkinliğinin eşit derecedeki öneminden

uzaklaştırdığı kabul edilir ve dikkatler "süreç etkinliği (process efficiency)"ne çevrilir (Cullis ve Jones, 1992: 18). Refah teorisi, kaynak dağılımında etkinlik için gerekli şartları sağlamada piyasa sürecinin başarısızlığını ortaya koyarken, kamu tercihi teorisi süreç etkinliğini ön plana çıkararak devletin uygulayacağı düzenleyici önlemlerin etkin kaynak dağılımını gerçekleştirmedeki başarısızlığını ortaya koyar. Böylece kamu tercihi teorisi, piyasa başarısızlığı ve devletin başarısızlığı ile kurumsal-organizasyon yapısına atıfta bulunmaktadır (Buchanan, 1991d: 110).

Kamu tercihi teorisine göre piyasa ekonomisi ve devlet iki farklı kurumsal yapı olarak karşımıza çıkar. Bu iki organizasyonda da tercihleri olan ve faaliyette bulunan, iki alanda da aynı davranış kalıbına sahip olduğu varsayılan bireylerdir. Ancak iki organizasyonun sahip olduğu kurum ve kuralların farklılığı sonucu karar alan bireylerin karşı karşıya kaldığı teşvik (ödül) ve ceza yapıları farklıdır. Kamu tercihi yaklaşımına göre, bireylerin herhangi bir kurumsal ortamda, kendi dar kişisel çıkarlarını hızlı ve etkili bir biçimde bulacakları umulabilir (Cullis ve Jones, 1992: 18). Buradan yola çıkarak kamu tercihi teorisyenleri piyasa ekonomisi ve kamu ekonomisinin sahip olduğu kurumsal yapıyı ve süreçleri analiz etmektedirler. Böylece, geleneksel yaklaşımda ihmal edilen siyasal yönetimin kurumsal yapısı ve siyasal karar alma süreci analize dahil edilerek, piyasa başarısızlığını pürüzsüzce çözebilen "süper" devlet anlayışının eksikliği ortaya çıkarılmaktadır.

Kamu tercihi teorisyenleri, yaklaşımları normatif unsurlar taşımakla birlikte pozitif orjinli "süreç etkinliğine" dayalı olarak kişisel çıkar peşinde koşan aktörlerin kamu sektöründe cazip buldukları şeyi göstermişlerdir. Daha geleneksel görüşte literatür, bir kamu sektörü aktörünün, veri bir ortam içinde yani kamusal/politik alanda ekonomik etkinliği aklında tutarak, ne yapması gerektiği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Kamu tercihi literatüründe ise, veri bir ortamda (kamu sektörü/politika), siyasal yönetimdeki fayda maksimize eden bireylerin etkinliği (ve eşitliği) bozacak biçimde nasıl davrandığı ya da davranacağı ve bunun nasıl engellenebileceği soruları önem taşır (Cullis ve Jones, 1992: 19). Böylece, kamu tercihi teorisi, kurum veya kuralların koyduğu sınırlamalar ve tahmin edilen işleyiş özelliklerini inceler ve eğer kurallar değiştirilirse daha iyi sonuçlar elde edilebileceğini göstermeye çalışır.

4. Sonuç

Kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması, toplumsal refahın gelir dağılımı ile ilgili meselelerden bağımsız olarak tanımlandığı klasik iktisadi düşünceye göre toplumsal refahın maksimizasyonunu da sağlar. Ancak piyasanın bazı durumlarda etkin kaynak tahsisini sağlamada başarısız olması söz konusu olabilir. Bu durum geleneksel ya da dar anlamda piyasa başarısızlığını ifade eder. Geleneksel yaklaşımda piyasanın başarısız olup olmadığına piyasadaki kaynak tahsisinin Pareto optimumunun ön gördüğü marjinal eşitlikleri sağlayıp sağlamadığına göre karar verilir. Yani sonuç etkinliği kriteri esas alınır.

Refah teorisi, sonuç etkinliği kriterine göre tanımlanan piyasa başarısızlığı ortaya çıktığında devletin piyasaya müdahale ederek, marjinal eşitliklere ulaşılmasını sorunsuzca sağlayabileceğini ileri sürmüş ve geleneksel anlamda piyasa başarısızlığı, geçmişten günümüze bir çok kamu programının uygulamaya konması için güçlü bir gerekçe oluşturmuştur. Bununla birlikte zaman içinde gerçek hayatta ortaya çıkan gelişmelerin ışığında piyasa başarısızlığı gibi devletin başarısızlığının da söz konusu olduğu anlaşılmış ve geleneksel yaklaşımın ideal devlet anlayışı ciddi eleştirilere maruz kalmıştır.

Sonuç etkinliği kriteri yerine süreç etkinliği kriterine önem veren kamu tercihi teorisyenleri, ayrıntılı bir biçimde geleneksel refah teorisinde ihmal edilen kamu kesiminde kaynak tahsis sürecini incelemişler ve piyasa başarısızlığı teorisine karşı devletin başarısızlığının pozitif teorisini geliştirmişlerdir. Bu çerçevede, geleneksel refah teorisinin aksine kamu tercihi teorisinde iki farklı organizasyon olan piyasanın ve devletin kurumsal yapısının araştırılması ve piyasa ve devlet arasında sonuçlar değil kurumlar ve süreç açısından karşılaştırma yapılması gerektiği ileri sürülmektedir. Dolayısıyla, piyasa başarısızlıklarının mevcut olduğu durumlarda öncelikle devletin bu başarısızlıkları gidermek amacıyla ekonomiye müdahalesinin gerçekten gerekli olup olmadığı, eğer devlet müdahalede bulunursa bu müdahalenin gerçekten söz konusu başarısızlığı gidermede etkili olup olmayacağını araştırılması gerekmektedir. Bu da piyasanın ve devletin başarısızlığının karşılaştırılması ve buna göre birinin tercih edilmesi anlamına gelmektedir.

KAYNAKÇA

Aleskerov, F., Ersel, H. ve Sabuncu, Y. (1999). *Seçimden Koalisyonla Siyasal Karar Alma*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları (YKY).

Bailey, S. J. (1995). *Public sector economics*. London: Macmillan Press Ltd.

Barr, N. (1998). *The Economics of the Welfare State*. 3rd Edition. *Oxford*: Oxford University Press.

Buchanan, J. M. (1991a). Kamu Maliyesi ve Kamu Tercihi, (T. Yay, Çev.). içinde: A. Eker ve C. Aktan (Yayına Hazırlayanlar), *Kamu tercihi ve anayasal iktisat* (ss. 2-28). İzmir: Akliselim Ofset.

Buchanan, J. M. (1991b). Pozitif Kamu Tercihi Teorisi ve Normatif Temelleri. (C. Aktan Çev.). içinde: A. Eker ve C. Aktan (Yayına Hazırlayanlar), *Kamu tercihi ve anayasal iktisat* (ss. 58-78). İzmir: Akliselim Ofset.

Buchanan, J. M. (1991c). Kamu Tercihi Yaklaşımı. (M. Tosuner, Çev.). içinde: A. Eker ve C. Aktan (Yayına Hazırlayanlar), *Kamu tercihi ve anayasal iktisat* (ss. 29-42). İzmir: Akliselim Ofset.

Buchanan, J. M. (1991d). Kamu ekonomisinin yetersizliği teorisi ve kamu tercihi. (C. Aktan, Çev.). içinde: A. Eker ve C. Aktan (Yayına Hazırlayanlar), *Kamu tercihi ve anayasal iktisat* (ss. 105-124). İzmir: Akliselim Ofset.

Caporaso, J. A. and Levine, D. P. (1992). *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press,

Cullis, J. and Jones, P. (1992). *Public finance and public choice analytical perspective*. England: McGraw Hill Book Company.

Gwartney, J. D., Stroup, R. L.; Studenmund, A. H. (1992). *Microeconomics Private and Public Choice*. Sixth Edition. The Dryden Press.

Haveman, R. H. (1970). *The economics of the public sector*. Newyork: John Wiley and Sons. Inc.

Hyman, D. N. (1973). *The economics of governmental activity*. New York: Holt, Rinehart and Winston. Inc.

Jackson, P. and Brown, C. V. (1990). *Public Sector Economics*. London: Basil Blackwell.

Mitchell, W. C. (1978, June). *The anatomy of public failure: a public choice perspective* (International Institute for Economic Research – IIER Original Paper 13).

Mueller, D. C. (1979). *Public choice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mueller, D. C. (1993). Public choice: A Survey. In: C. K. Rowley (Ed.), *Public choice theory volume III* (pp. 495-533). Edward Elgar Publishing Ltd.

Niskanen, W A. (1993). Bureaucrats and politicians. In: C. K. Rowley (Ed.), *Public choice theory volume III* (pp. 217-243). Edward Elgar Publishing Ltd.

Musgrave, R. E. and Musgrave, P. B. (1976). *Public Finance in Theory and Practice*. Second Edition, McGraw-Hill, Kogakusha Ltd.

Ochs, J. (1974). *Public finance*. New York: Harper and Row. Publishers.

Olson, M. (1971). *The Logic of the Collective Action*. Second Printing. Cambridge: Harvard University Press.

Olson, M. (1993). Collective action. Excerpt from *The new palgrave: a dictionary of economics* (pp. 474-477). In: C. K. Rowley (Ed.), *Public choice theory volume I* (pp. 353-356). Edward Elgar Publishing Ltd.

Rosen, H. S. (1985). *Public finance*. Richard D. Irwin Inc.

Sandler, T. (1992). *Collective Action Theory and Applications*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Stiglitz, J. E. (1994). *Kamu Kesimi Ekonomisi*. İkinci Baskı. (Ö. F. Batrel, Çev.). Marmara Ün. Yayın No: 549. IIBF. Yayın No: 396.

Tullock, G. (1993). Problems of majority voting. In: C. K. Rowley (Ed.), *Public choice theory volume I* (pp. 49-57). Edward Elgar Publishing Ltd.