

editör coşkun can aktan



KAMU TERCİHİ
İKTİSADI

PUBLIC CHOICE
ECONOMICS

KAMU TERCİHİ İKTİSADI PUBLIC CHOICE ECONOMICS

• MUHTELİF TERCÜMELER •

Editör:

Prof.Dr. Coşkun Can Aktan



**SOBİAD :: SOSYAL BİLİMLER ARAŞTIRMALARI DERNEĞİ
HUKUK VE İKTİSAT ARAŞTIRMALARI MERKEZİ**

SOBİAD-HİAM Hukuk ve İktisat Araştırma Proğramı kapsamına dahil tüm disiplinlerde araştırmalar yapılmasını; konferans, panel, forum ve benzeri etkinlikler düzenlenmesini desteklemek amacıyla Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği (SOBİAD) bünyesinde oluşturulmuş bir merkezdir.

:: Kurumsal İktisat :: Evrimsel İktisat :: Sosyal Sermaye İktisadı :: Regülasyon İktisadı :: Mülkiyet Hakları İktisadı :: İşlem Maliyetleri İktisadı ::
:: Kamu Tercih İktisadı :: Anayasal Politik İktisat ::



**SOSRES:: THE SOCIAL SCIENCES RESEARCH SOCIETY
The CENTER FOR STUDY OF LAW AND ECONOMICS (CSLE)**

The Center for Study of Law and Economics (CSLE) is an initiative of the Social Sciences Research Society (SOSRES), a non-governmental research organization based in Turkey. The objective of the CSLE is to promote high-quality research in the fields at the interface of law and economics.

Institutional Economics :: Evolutionary Economics :: Social Capital Economics :: Regulatory Economics :: Economics of Property Rights :: Economics of Transaction Costs :: Public Choice Economics :: Constitutional Political Economy ::



info@sobiad.org www.sobiad.org

Copyright © 2019, Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği

Bu kitabın her türlü yayın hakkı Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği (SOBİAD)'ne aittir. SOBİAD'ın izni olmadan tanıtım amaçlı toplam bir sayfayı geçmeyecek alıntılar hariç olmak üzere, hiçbir şekilde kitabın tümü veya bir kısmı herhangi bir ortamda yayımlanamaz ve çoğaltılamaz.

eISBN 978-605-68464-8-9

ÖNSÖZ

Bu kitap içerisinde kamu tercihi alanında bazı önemli kaynakların Türkçe tercümeleri yer almaktadır. Nobel ekonomi ödülü sahibi James M. Buchanan başta olmak üzere kamu tercihi disiplinine önemli katkılar sunan Gordon Tullock, Robert Tollison, Robert Ekelund ve Gerald Sirkin'in araştırmaları seçilmiş ve tercüme edilmiştir.

Bu çalışma içerisinde yeralan tercümelerin tamamı Prof.Dr. Coşkun Can Aktan tarafından yapılmış daha önce muhtelif kitaplar içerisinde yayınlanmıştır.

Bu kitabın ülkemizde hala gelişme aşamasında olan kamu tercihi adı verilen disiplinin tanınmasına ve bu alanda araştırmalar yapılmasına katkılar sağlarnasını temenni ediyoruz.

Prof. Dr. Coşkun Can Aktan

İÇİNDEKİLER

Pozitif Kamu Tercih i Teorisi ve Normatif Temelleri James M. Buchanan	5
Kamu Tercih i Gordon Tullock	23
Kamu Tercih i ve Kamu Maliyesi James M. Buchanan	36
Devletin Başarısızlığının Anatomisi Gerald Sirkin.....	49
Devletin Başarısızlığını Teşhiste ve Yapısal Reform Önerisinde Kamu Tercih i Teorisinin Başarısı ve Sınırları James M. Buchanan.....	57
Rant Kollama Gordon Tullock	74
Politik Konjonktür Dalgalanmaları Robert Tollison ve Robert Ekelund	83

POZİTİF KAMU TERCİHİ TEORİSİ VE NORMATİF TEMELLERİ¹

James M. Buchanan

Çeviren: Coşkun Can Aktan

I. GİRİŞ

Bu çalışmada “Kamu Tercih Teorisi” veya alternatif olarak “Politik Ekonominin Teorisi” ya da “Yeni Politik Ekonomi”nin ortaya çıkışını ve kapsamını özetlemeyi düşünüyorum². Bu araştırma alanı İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki 40’lı ve 50’li yıllarda önem kazanmış bulunmaktadır. Gerçekten de teori, Avrupa’da ve Japonya’da bilim adamlarının ilgisini çekmeye ancak 1970’li yıllarda başlamıştır. Amerika’daki gelişmeler 1960’lı, hatta 1950’li yıllara kadar uzanmaktadır. Bu açıklamalarımdan, umarım kamu tercihi teorisinin liderinin bulunmadığı hususunu ifade ettiğim anlaşılır. Özellikle 18. ve 19. Yüzyıl Avrupa düşüncesinde bu teorinin izlerini bulabiliriz. Ecclesiastes bize, güneşin altında yeni olan bir şey bulunmadığını söylemektedir; gerçekten de böyle bir iddia, özellikle sosyal bilimlerde geçerlidir. Her geçen gün, eski tekerleği yeniden keşfettiğini sanan genç meslektaşlarımı gördüğümde Ecclesiastes’in sözünü hatırlıyorum. Bununla birlikte hakim olan ekonomik düşünce üzerine yaptığı etkinin boyutu gözünde bulundurulduğunda, “kamu tercihi” yeni bir disiplindir. Ekonomi ve politika bilimi arasındaki bağı oluşturan bu disiplin, birçok kişinin düşüncesini

¹ J. M. Buchanan, “Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications”, IHS Journal, vol 3, 1979.

² Bu konuda farklı bir şekilde sunulan çalışma için bkz: Buchanan (1978). Daha teknik bir araştırma için bkz: Mueller (1976).

değiştirmiştir. Burada Thomas Kuhn'un sık sık kullandığı deyimini ifade etmeme izin verilirse, sanırım, yeni bir paradigmanın bir eskisiyle değiştirildiğini söyleyebiliriz. Bir adım daha ileri giderek ve Nietzsche'nin deyimini kullanarak, dünyamızın bazı yönlerine, özellikle de politik dünyamıza daha değişik bir pencereden baktığımızı söyleyebiliriz.

Bu çalışmama verdiğim başlık, "Hayalci Olmayan Politika", bu gerçeği vurgulamak için seçildi. Kamu tercihi teorisi devletin çalışması ve devleti yönetenlerin davranışları hakkında bir dizi hayalci ve aldatıcı fikirleri, gerçek dünyadaki politik realite ile değiştirecek bir kanal olmuştur. Ben sık sık kamu tercihinin 1930 ve 1940'ların refah ekonomisinden ortaya çıkan "piyasa başarısızlığı teorisi" (theory of market failure)'ne karşılık olarak bir "devletin başarısızlığı teorisi" (theory of governmental failure)'ni ortaya koyduğunu ifade etmekteyim. Önceki çalışmalarda, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması yönünde piyasa ekonomisinin bazı açılardan "yetersizliğe uğradığı" ortaya konulmuştur. Daha sonraları ise kamu tercihi teorisinin açıklamaları ile, devlet ve politik organizasyonunun etkinlik ve adalet gibi ideal kriterleri sağlamak açısından "yetersiz kaldığı" ortaya konulmuştur. Bu gelişmeler sonucunda günümüzde piyasanın ideal yapısı yerine gerçek yapısını araştıran pek az bilim adamı, bulabilmekteyiz. Her toplumun almak zorunda olduğu özel sektör-kamu sektörü kararları, şimdi daha anlamlı ve gerçekçi bir şekilde tartışılmalı ve daha gerçekçi alternatif modellerle karşılaştırılmak suretiyle ortaya konulmalıdır.

Hayali modellerin karşılaştırılarak toplumsal kurumların nasıl işleyeceğini beklemekten ziyade, bu kurumları karşılaştırarak, bunların gerçekten nasıl işleyeceğini görmek herhalde basit ve açık bir bilimden başka bir şey değildir. Fakat bu basit ve açık bilim, Batılı insanın bilinçlendirilmesi için yeterli olmamış ve bir yüzyıldan daha fazla bir zaman almıştır. Bu bilim günümüzde de kesinlikle evrensel olarak kabul edilmiş değildir. Sosyalist mistiğin, bir tür üstün "kamu

malı”na doğru ilerliyor olması gerçeğini kesinlikle kabul etmek durumundayız. Ve hatta böyle bu mistiği reddedenler arasında bile, politikanın çıkmazını çözecek ideal için uğraşan pek çok insan bulunmaktadır.

Çalışmanın bu başlangıç noktasında, kamu tercihi teorisinin normatif yönü üzerine çok fazla önem atfediyor gibi görünmek istemiyorum. Bu normatif açıklamalar, kendi üzerine dayalı olarak varolabilir ve pozitif analiz olsun veya olmasın bu açıklamaların varlığı kabul edilebilir. Kamu tercihi teorisi, bu çerçevede tümüyle pozitif bir teori, tümüyle bilimsel ve bu kavramların standart anlamlarında Wertfrei (değer yargılarını içermeyen)’dir veya olabilir. Yukarıda sözü edilen kurumların karşılaştırmalı değerlendirmesini spesifik sonuçları itibariyle yapmamak gereklidir. Natüralistik bir hataya düşmek istemiyorum. Ayrıca, kamu tercihi teorisinin, toplumun üyelerine ekonomi teorisinden daha fazla bir seviyede, ne yapacaklarını seçmesi gerektiğini söyleyebileceği iddiasında da bulunmuyorum.

II. TANIM

Şimdi biraz daha fazla konsantre olarak “kamu tercihi teorisi”ni direkt olarak tanımlamaya çalışayım. Ekonomi teorisine atıfta bulunarak –eğer bu daha alışılmış bir yaklaşım ise- yapılacak bir tanımlama daha iyi bir şekilde ortaya konulabilir. İktisat teorisi nedir? Bu “bir ekonomi” olarak adlandırdığımız, mübadele sürecinin bir açıklaması ve anlaşılmasını sağlayan bir analiz bütünüdür. İktisat teorisi, piyasa faaliyetlerine; alıcılar, satıcılar, yatırımcılar, üreticiler, girişimciler olarak katılan bireylerin davranışlarını tüm toplum için elde edilen sonuçlarla ilişkilendirmemize olanak sağlayan analizler bütünüdür. (Burada, tanımladığım anlamda Avusturya Okulu’nun, ekonomi teorisinin gelişmesinde onurlu ve önemli bir mirası bulunduğunu belirtmem gerekiyor. Ayrıca, günümüzde Amerika Birleşik Devletleri’nde genç bilim adamları arasında “Avusturya Ekonomisi” ne karşı heyecanlı ve teşvik edici bazı gelişmelerin olduğunu söyleyebilirim.)

Kamu tercihi teorisi, esas olarak ekonomi teorisinde oldukça ayrıntılı analizler için geliştirilmiş araç ve metodları almakta ve bu araç ve metodları politik sürece, kamu sektörüne, 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 tercihinde rol oynayan edimcileri belirtmektedir.) davranışlarını gözlemlediğimiz veya gözlemleyebileceğimiz sonuçlarının bileşimi ile ilişkilendirmeye çalışmaktadır. Kamu tercihi teorisi, politik kesimde süregelen karmaşık kurumsal etkileşimler için bir açıklama ortaya koymaktadır. Burada, “karmaşık” kelimesini vurguluyorum. Çünkü, yapılacak uygun bir karşılaştırma, aslında kendi başına bir varlık olarak sürece katılan bireylerden farklı olarak, devleti bir tür yekpare bir yapı şeklinde biçimlendiren yaklaşımlardır.

III. METODOLOJİK BİREYÇİLİK

Yaptığım tanımlamalardan anlaşılacağı üzere, kamu tercihi teorisi, ekonomi teorisi gibi metodolojik olarak bireyseldir. Temel birimler; partiler, eyaletler ya da milletler gibi organik birimlerden ziyade seçimde bulunan, eylem davranış motiflerine sahip kişilerdir. Gerçekten de bu açıklama çerçevesinde konu burada, “Politikanın Bir Bireysel Teorisi” (An Individualistic Theory of Politics)’dir.

Biçimsel kamu tercihi teorisini tanımlayan metodolojik bireysellik ile yukarıda kamu tercihi sürecine katılan birey davranışları arasında hiçbir şekli ilişki bulunmamaktadır. Bütün bireylerin, politik rollerinde yalnızca bir tür “ortak mal” geliştirmeye çabaladığını ve daha dar anlamda özel çıkarlarının ötesinde hareket ettiklerine dayalı bir martaval üzerinde böylesine tamamen tutarlı ve metodolojik olarak bir bireyselci politika teorisi tesis etmek mümkün olacaktır. Böyle bir teori, farklı bireylerin “ortak mal” konusundaki farklı anlayışlarını ortadan kaldırmakta yeterli de olmayacaktır.

Fakat böyle bir teoriden bazı test edilebilir önermeler ortaya çıkarılabilir ve bu önermeleri değerlendirmek için bazı ampirik çalışmalar yapılabilir.

Kamu tercihi teorisinin geliştirilmesine katkıda bulunmuş bilim adamlarının çoğu başlangıçta bir iktisatçı olarak yetiştirilmişlerdir. Bu nedenle, bu bilim adamları, ekonomi teorisinde yararlı olduğu bilinen, test edilebilen ve ampirik olarak doğrulanmış hipotezleri de beraberlerinde getirme eğiliminde olmuşlardır. Getirilen bu modeller, bireylerin kendi özel faydalarını maksimize etmeye çalıştıkları varsayımını temsil etmekte ve dar anlamda kendilerinin ekonomik olarak iyi bir durumda olmalarının, bu fayda fonksiyonunun maksimizasyonunun bir unsuru olduğunu ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, bu noktada, ne ekonomi ne de politika teorisinde homo economicus'un yararlılığı konusunda bir savunma ya da karşı-savunmada bulunmak istemiyorum. Daha önce birçok kez söylemiş olduğum gibi, burada da ispat etme zorunluluğu politik ve ekonomik davranışları belirttiğimiz modelden farklı bulunan kimselere düşmektedir. Mantıksal tutarlılık, en azından başlangıçta bizim farklı durumlarda aynı modelleri incelediğimizi göstermektedir.

Daha önce de işaret ettiğim gibi, faydalarını maksimize etmeye çalışan bireylerle analizimize başlıyoruz ve mevcut amacımız yönünden bireylerin fayda fonksiyonunda hangi spesifik düşüncelerin bulunduğunu saptayıp açıklamaya gerek görmüyoruz. Bu aşamada, günahkar insanlar kadar, aziz insanların bulunduğunu da kabul ediyoruz. Bir anlamda, bireyi, tercih demeti ve fayda fonksiyonu bakımından tanımlayabiliriz. Bu fonksiyon, potansiyel tercihler için alternatif arasında mümkün olacak tercih (trade-off) demetini tanımlamaktadır. Bu tercihler meyve tezgahında elmalar ile portakallar veya ülke için barış ile savaş arasında olabilir.

Tercih ya da fayda fonksiyonları bakımından analize başladığımızda, derhal kişiler arasından muhtemel farklılıkları araştırmaya sevk

ediliriz. Farklı bireylerin aynı tercihleri göstermesi gerektiği konusunda herhangi bir açık neden bulunmadığından tercihlerin değişebileceği varsayımıyla işe başlamak en iyi yol gibi görünmektedir. Ekonomi teorisinde bu gibi farklılıklar herhangi bir sorun yaratmamaktadır. Aslında durum, bunun tam tersidir. Şayet bir birey portakala oranla elmalara diğer bir bireyden daha fazla bir değer atfederse, bu durumda bir mübadele fırsatı doğmaktadır. Her iki kişi de alışverişten yarar sağlayabilir. Modern uygulayıcıları, her ne kadar sistemi belli bir gruba özgü ve anlaşılması güç bir konu gibi göstermeye çalışıyorlarsa da aslında ekonomi teorisi tümüyle her iki tarafın da yararına olan alışverişe ilişkindir.

IV. POLİTİK MÜBADELE

Politika ile herhangi bir yönden karşılaştırıldığında, ekonomi teorisi aslında basittir. “Politik mübadele” süreci zorunlu olarak ekonomik mübadeleden iki farklı neden dolayısıyla daha karmaşıktır. İlk olarak, temel “politik mübadele”, yani kurulu anayasal düzenin altında yatan anlaşma, herhangi bir anlamlı ekonomik etkileşimden önce gelmelidir. Özel mallar ve hizmetler konusundaki 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 içerisinde uygulama alanı bulabilir. İkinci olarak, iyi tanımlanmış ve işleyen yasal düzen içerisinde bile “politik mübadele” zorunlu olarak ekonomik mübadeleyi karakterize eden, karşılıklı alışveriş yapan iki kişiden ziyade, toplumun tüm üyelerini ilgilendirir.³

“Politik mübadelenin” bu iki düzeyi, bize kamu tercihi sınırları içerisinde yer alan, birbirleriyle ilişkili fakat farklı araştırma alanlarını teşkil eden, bir sınıflandırma yapma imkanı vermektedir. İlk araştırma alanı “anayasaların ekonomik teorisi” (economic theory

³ Anayasa ve anayasa-sonrası seviyede politik mübadele arasındaki değişimin gelişimi için bkz: Buchanan (1975).

of constitutions) olarak adlandırılabilir.⁴ Bu teorinin sosyal anlaşma teorisi (the theory of social contract) içerisinde tarihsel öncülleri bulunmaktadır. Ayrıca Rawls'ın çalışmasında (1971) bu konuda modern felsefi açıklamalar yer almaktadır. İkinci araştırma alanının konusunu politik kurumların anayasal yasal bir yapı içerisinde işleyeceği bir çerçeve oluşturmaktadır ve bunu "politik kurumların teorisi" (theory of political institutions) olarak adlandırabiliriz. Bu araştırma alanı, oylama ve oylama kuralları, seçim ve parti rekabet teorisi ve bürokrasi teorilerini içermektedir.⁵

V. ANAYASALARIN EKONOMİK TEORİSİ

Modern kamu tercihi teorisinin belirtmiş olduğum bu yönü, geleneksel politik teori veya politik felsefedeki, yani sosyal anlaşma ya da sözleşme teorisindeki fikirlerin önemli bir bölümüyle ilişkili bulunmaktadır. Burada tüm tartışma, politik düzenin yanlışlığını da içeren sistemin temel konuları ile ilgili bulunmaktadır. Devlete veya devleti yönetenlere meşruluğu neler kazandırmaktadır? Bir takım kişiler diğerlerini yönetmek için hangi haklara sahip bulunmaktadırlar?

Felsefi düzeyde yapılacak bir tartışmada bireyseller böyle bir "yönetme hakkı"nın varolması kavramını reddedeceklerdir. Bu anlamda ben kendimi çoğu kez felsefi anarşist olarak adlandırdım. Bununla birlikte, anarşinin temsil ettiği alternatif sosyal düzene bazı anarşistlerin taktığı hayali gözlüğü kullanmadan bakmak zorundayız. Thomas Hobbes'e bakıyoruz; kendisinin 17. yüzyılda açıkladığı görüşleri, 20. yüzyılın sonlarında yaşayan bizlere oldukça çekici gelmektedir. Hobbes, devletsiz ve kanunsuz bir toplumdaki

⁴ Böyle bir teorisin geliştirilmesi Tullock ile ortak olarak yazdığımız kitabın asıl amacıydı. Bkz: Buchanan-Tullock (1962).

⁵ Modern kamu tercihi teorisi içerisinde, oylama kuralları teorisi Black (1958) ile başlıyor. Seçim ve parti rekabeti teorisinde geniş ölçüde Downs (1957) ilk adımı atıyor. Bürokrasi teorisi, modern anlamda ilk olarak Tullock tarafından geliştirilmiştir (1965).

bireylerin yaşamını “tek başına, yoksul, kötü, hayvani, böyle bir vahşi ormandaki herhangi bir kişi, yaşam ve mülkiyet konusunda güvenliğin sağlanması için egemenlik hakkına sahip olacak bir devlet ile yapılacak anlaşmaya hayli fazla bir değer atfedecektir. Birey egemenliğine sahip devletin, kendi üzerinde sömürü haklarını engelleyen yasal sınırlamaların olmadığını bilse bile yine de bu durumda egemenliğe sahip devletin koymuş olduğu yasalara uymayı kabul edecektir.

Montesquieu, John Locke ve Amerika’da bugünkü anayasanın ortaya çıkarılmasında emeği geçen kimseler devletin faaliyetlerinin sınırlandırılmasını esas alan anayasal anlaşma (constitutional contract) konusunda Hobbes’ten daha iyimserdiler. Ve sanırım, tarihi araştırmak, en azından belli bir ölçüye kadar onların düşüncelerini doğrulayacaktır. Devletin yetkileri anayasalar tarafından sınırlandırılmıştır ve Batının bugüne bıraktığı mirasın bir kısmı, devletin gücünün sınırlandırılmasını öneren 18. yüzyıl bilgelik görüşlerini yansıtmaktadır. Fakat politik düşüncedeki 19. ve 20. yüzyıl safsatası, seçim esaslarının gerçekte devletin Leviathan eğilimlerini kontrol altına almak hususunda yeterli olduğu varsayımına –ki bu periyodik ve serbest seçimler konusunda anayasal güvenceler olduğu sürece devlet faaliyetlerinin alanı ve kapsamının kontrol edilebileceği varsayımdır- dayanıyordu. Bu tür seçime dayalı kısıtlama ve sınırlamaların devleti, ifade edilen “sözleşme” içerisinde tutmadığını ancak bu yüzyılın başlarında anlamaya başladık.

Kamu tercihi teorisinin temelini bir parçasını oluşturan anayasalar teorisi kısmen 19. ve 20. yüzyıl perspektiflerine bir karşılık olarak 18. yüzyıl bakış açısına bir dönüşü temsil etmektedir. Bu teori devletin nasıl sınırlandırılacağı ve nasıl sınırlandırılması gerektiği konusunda soruları gündeme getirmektedir. Devletin ne tür işler yapmasına izin verilmelidir? Anayasal düzeyde ne tür politik

karar verme yapıları kullanılmalıdır? Bireylere hangi koşullar altında ve ne ölçüye kadar ayrıcalık tanınmalıdır?

Bu ve bunun gibi diğer pek çok sorunun cevabı, şayet anayasal olarak yetki verildiğinde, farklı politik kurumların nasıl çalışacağı konusunda yapılacak pozitif analizlere dayanmaktadır. Alternatif politik kuralların işleyişi teorisi bulunmadığı sürece bilimsel ve anlamlı bir anayasalar teorisi kurulamayacaktır.

VI. ANAYASA SONRASI POLİTİKA

Anayasa-sonrası (post-constitutional) bir ortamda, tanımlanmış bir yasal düzenle, her iki tarafın da yararına olan “politik mübadele” olanakları varolmaya devam edecektir. Bu şu anlama gelmektedir; değişik bir biçimde, “koruyucu”, “asgari” veya “gece bekçisi” devleti olarak adlandırılmış bulunan anayasal “sözleşme” tasarlandıktan sonra bile toplumdaki tüm kişiler arasında etkinlik verim artırıcı karmaşık mübadele devam edecektir. “Üretken devlet”, üretiminden toplumdaki üyelerin hiçbirinin mahrum bırakılmayacağı ve yine ortaklaşa üretiminden tek başına üretilebileceğinden daha ucuza elde edilebilecek olan “kamusal mal”ları üretmek suretiyle ortaya çıkarılabilir.

Bu süreç içerisinde, kamusal mallardan yararlanacakların, net kazançlarını güvence altına almak için karmaşık politik mübadeleler nasıl örgütlenmelidir? Özel mallar için geçerli bir mübadeleyi açıklayan, alıcı ve satıcıların karşılıklı çiftler şeklinde eşlenmesine benzer gönüllü bir mübadele mümkün olmayabilir. Devletin faaliyeti için önerilen şudur: Devletin kararları nasıl ve kim tarafından alınmalıdır? Ve hangi kurallara göre? Ve kuralların işleyeceği önceden nasıl bilinebilir?

Teori burada, birbirinden farklı iki soru biçiminde gelişmiştir. İlk olarak teori, birbirinden farklı bireysel tercihlerin ortak sonuçlarıyla nasıl uyuştuğunu veya bağdaşabileceğini anlamaya çalışmaktadır. Yani, birey grupları farklı kurallar altında kollektif karar almaya nasıl

ulaşabileceklerdir? Bu tür teori, belirtildiği şekilde devlet ile bir ilişki kurmuş değildir ve etki yönünden, kendisine eşlik eden bir “arz” teorisi olmadan, kamusal mal ve hizmetler için oluşturulmuş bir talep teorisi görünümündedir. İkinci ve daha yeni olan teorideki gelişme; vatandaşlar tarafından talep edilebilecek olan mal ve hizmetlerin arz edilmesi yetkisiyle donanmış kişilerin davranışlarına ilişkin tamamen farklı bir dizi soruyu gündeme getirmiş bulunmaktadır. Anayasa sonrası politik analizlerin her bölümünü ayrı ayrı özetlemek yararlı olacaktır.

A.Oylama Kuralları Teorisi

Aşağıdaki basit soruyu sormuş olan Black’in çalışmasıyla konuya başlayabiliriz. Komiteler basit çoğunluk oylama kuralıyla nasıl karar almaktadır? Yalnızca Condorcet, Lewis, Carroll ve diğer birkaç kişinin müjde veren çalışmalarına dayanarak Black, çoğunluk oylamasının özelliklerini analiz etmeye girişti ve basit çoğunluk oylamasında sorunu keşfetti. Seçici grupların tüm üyelerinin tercih demetlerinin uyuşmasına karşın, muhtemel seçeneklerin hiçbirinin seçme bakımından diğer bütün seçeneklerden daha ağır gelecek çoğunluk desteğini bulamadığı durumlarla karşılaşılabilir. Böyle bir durumda, çoğunluk kuralıyla ulaşılabilir herhangi istikrarlı bir grup kararı bulunmamaktadır. Grup, kollektif kararını alamaz ve karar çıkaramaz.

Black ile aynı zamanda ve fakat başka bir amaçla, “sosyal refah fonksiyonu” üzerine çalışan Arrow, böyle bir fonksiyonun bir dizi bireysel tercih fonksiyonlarından oluşup oluşamayacağını belirlemeye çalışıyordu. Arrow asgari kabul edilebilecek özellikleri temin edebilecek böyle bir fonksiyon bulunamayacağı sonucuna ulaşıyordu ve esas itibarıyla aynı nedenlerden dolayı Black’ın basit çoğunluk kuralı ile ulaşmış olduğu sonuçlara yaklaşık bazı yakın sonuçlar elde etti. Arrow, kurumların nasıl çalıştığıyla değil, fakat kollektif ya da sosyal tercihinin mantıksal yapısıyla ilgilendiğinden, onun çalışmasını dar anlamda, bizim “kamu tercihi geleneği” olarak

adlandırdığımız disiplin içerisine koymak doğru değildir. Bununla birlikte, sosyal bilimcilerin üzerine büyük bir etki yapan şey, Arrow'un çalışmasıydı; onun çalışması –eğer çalışma, standart iktisatçının tercihte uyuşma ölçütü bakımından tanımlanıyorsa- devletin çalışmayacağına ispat edilmesi şeklinde yorumlanıyordu. Black Metodu'nda, içerisinde bireysel tercihlerin birbirinden ayrıldığı bir kollektif ortamda grupsal veya kollektif karara ulaşamaz. Arrow metodunda hem uyumlu hem de bireysel istemleri yansıtan tüm olası sonuçları düzenleyecek bir sıralama böyle gruplara yüklenemez. 1950'lerden beri, Arrow ve Black'ten bu yana toplumsal tercih teorisyenleri, Arrow imkansızlık teorisinin sonuçlarından kurtulmak için muhtemel yol ve araçları derinlemesine mantıksal ve matematiksel yöntemlerle araştırdılar; ancak, ya hiç başarı elde edemediler, yahut da yok denecek kadar az bir başarı elde ettiler. "Sosyal tercih teorisi"nin kendisi, henüz görünürde olmayan bir denge yapısı ile hızla gelişen bir araştırma alanı olmuştur.

Basit çoğunluk oylamasındaki dalgalanmaların beklentisi ile karşı karşıya kalındığında, bazı tercih biçimlerinde böyle dalgalanmaların ortaya çıkmayacağını keşfeden Black'ın çalışmasına dönelim. Eğer kollektif tercihler için alternatifler, bu alternatifler üzerindeki bireysel tercihlerin tek zirveli olması şeklinde sıralanabilirse gruptaki tüm oy verenler için bir dizi çift usul çoğunluk oylarla, başka herhangi bir sonucu yenilgiye uğratacak tek bir çoğunluk sonucu çıkacaktır. Sonuç, tercihte bulunan seçmenlerden oy verenler arasında ortanca seçmenleri en iyi bir biçimde tatmin eden veya bunlar tarafından en çok tercih edilen bir sonuç olacaktır. Tek zirvelik için gerekli koşullar, kollektif tercih için alternatiflerin tek bir boyut çerçevesinde nicel değişikliklere indirgenebilir olduğu koşullarda makul bir şekilde uygulanabilir olmaktadır. Örneğin, mevcut bir kamu hizmeti üzerinde teklif edilmiş kamu harcama miktarı üzerinde üyelerden birinin eğitime yüksek, diğersinin orta düzey, üçüncü üyenin de düşük düzeyde harcama yapmasını tercih

ettiği üç üyeli bir okul yönetim kurulu ya da komitesi düşünün. Yüksek harcamayı savunan, düşük harcama yerine orta düzey harcamayı, düşük harcamayı; savunan da, yüksek harcama yerine orta düzey harcamayı tercih ettiği sürece çoğunluk oylaması, üç üyeli bir komitede istikrarlı bir orta düzey harcama sonucu ortaya çıkaracaktır.

Çoğunluk oylama kurallarının, belirli koşullar altında ortanca seçmenin tercihlerini yansıtan belirleyici sonuçlar sağlama eğilimi, özellikle, kamu tercihi uygulamasının kamu maliyesi uygulamasında ve özellikle mahalli idare bütçeleriyle ilgili olarak alınan kararlarda hem analitik ve hem de ampirik birçok çalışmanın yapılmasına yol açmıştır. Bununla birlikte, belli bir ölçüden fazlası söz konusu olduğunda ortanca seçmen modelleri, basit bütçe dağıtım mekanizmasında bile başarısız kalmaktadır. Seçmenler ya da bir komitenin üyeleri aynı anda birkaç sorun ya da karar konusu üzerinde dururlarsa –örneğin, eğitim için harcama yerine polis idaresi için harcamayı düşünelim- çoğunluk oylamasındaki dalgalanmaya yeniden dönmüş olur. Ve bu çoğunluk oylaması sorununda, geriye dönüş ile ilgili olarak, karar konularının çokluğu, analizi, kamu tercihi teorisinde bu teorinin ortaya çıkışından bu yana önemli bir konu olan “oy ticareti” (log-rolling) ile, yani seçmenlerin birbirleriyle karşılıklı pazarlık yaparak yardımlaşmalarına olanak sağlamaktadır.

Daha önce belirttiğim gibi, burada özet olarak tanımlanan oylama teorisi ve oylama kuralları kesinlikle bir devlet ya da politika teorisi değildir. Tersine bir kurum tarafından sunulan mallardan “talep” edilebilecekler üzerinde insan gruplarının tercih ya da karara nasıl ulaştıklarına ilişkin teori veya teori demetidir. Zimnen, analiz; talep edilen mal ve hizmetlerin pasifçe sağlandığı ve arz edenlerin motivasyonlarının ihmal edileceği varsayımı üzerinde ilerlemektedir. Bu bir bakıma, kapalı bir odada termostatın ayarlanması konusundaki bir grup toplantısında alınan kararlara benzemektedir. Bir kez

ortak bir karara varıldıktan sonra, ısıtma ya da soğutma sistemi, sözkonusu taleplere otomatik olarak pasifçe cevap verecektir.

B.Temsil ve Seçim Rekabeti

Bir kez basit komite ve kasaba toplantısı ortamında daha ötelere gittikçe, realiteyi biçimlendirdiği izlenimini veren herhangi bir politik teoride, arz edenlerin pasif tepkisinde başka şeylerin hesaba katılması gerekmektedir. Eğer kasaba toplantısı demokrasiden temsili demokrasiye doğru yalnızca bir adım daha attığımızda, grup üyelerinin kendi çıkarlarıyla, grup adına hareket etmek üzere seçilen ya da atanan temsilci ya da kurumun çıkarları arasında muhtemel farklılıkları ortaya koymak zorundayız.

Bir kurum olarak seçim rekabeti, bir ekonomideki piyasa rekabetine oldukça benzemektedir. Ekonomide şayet satıcılar yeteri ölçüde rekabetçi iseler, tüketici egemenliği ilkesi hakim olur. Bu ideal ölçü sınırları dahilinde, hiçbir satıcı, alıcılar üzerinde her hangi bir baskı uygulayamaz. Ancak bir seçim rekabeti sistemi ne dereceye kadar tüketici egemenliğine benzemektedir? Temelde, bulunan benzerliklere rağmen, ortaya çıkarılması gereken önemli farklılıklar bulunmaktadır. Seçmenlerin çıkarlarını temsil etmeye çalışan kişiler ya da partiler, eksik rekabetçi piyasalardaki ürün satıcılarının özel mal ve hizmet için yaptığına benzer bir şekilde beğenilme ya da yarar için yarışır. Fakat, politika burada, kategori olarak piyasalardan ayrılmaktadır. Politik rekabette, karşılıklı tek kaybedenler ve kazanan gruplar bulunmamaktadır. Yalnızca bir aday, ya da parti kazanır; ötekilerin hepsi kaybeder. Yönetime gelen sadece bir partidir. Buradaki temel ayrılığı ifade etmenin bir yolu şudur: Ekonomik mübadelede kararlar ya tümüyle alınır veya hiç alınmaz. Seçmen, pazar mübadelesinde bir anlamda, adayı ya da partisi veya hut da politik önerileri kaybettiği zaman, hayal kırıklığına uğrayabilir.

Seçim rekabeti olsa olsa, seçim sonucunda bir devlet makamını garanti edenler tarafından ihtiyari gücün kullanılması üzerine

sınırlamalar koyar. Yeniden seçilme beklentileri, politikacıların kişisel çıkarlarını, makul sınırlar içerisinde tutma eğilimine yol açar. Ancak sonuçları, orta yol dışındaki seçmen gruplarının gereksinimlerine kanalize edecek herhangi bir yol bulunmamaktadır.

C. Bürokrasi Teorisi

Yasama meclisi üyelerinin çıkarları ile seçmenlerin kendi çıkarları arasında olası ayrılıkları hesaba katmadığımızda etkili bir yönetim modeline varamayız. Çünkü, devlet himayesiyle bilfiil mal ve hizmet “sunan” kişilerin davranışlarını açıklamış bulunuyoruz. Seçmenler meclis üyelerini, yani parlamenterleri seçerler. Meclis üyeleri, koalisyonlar veya partiler aracılığıyla çeşitli politika alternatifleri üzerinde tercihte bulunurlar. Fakat yönetimin fiili işlemi olan politikanın yürütülmesi bürokrasideki makamları işgal eden kişilere kalmaktadır. Bu kişiler nasıl davranıyorlar? Bunların kendi çıkarları ile seçmenlerin çıkarları nasıl uzlaştırılabilir?

Kamu tercihi teorisindeki son gelişmeler, bürokrasinin takdir yetkisi üzerindeki yasama kontrolünün sınırlarını ortaya koymaktadır. Çağdaş devlet, karmaşık ve çok yönlüdür. Yasama organı için gerçek politika kararlarının yalnızca çok küçük bir bölümünden daha fazlasını gerçekleştirmek olanaksız olmaktadır. Bürokratlara karar almada geniş seçim veya takdir hakkı tanınmak zorunda kalınmaktadır. Bürokrasi, yasama organı faaliyetleri gündemini kendi çıkarlarına uygun sonuçlar vermesini güvence altına alacak biçimde ustalıklarla yönlendirebilir. Bürokrasi, bir kısım yasama organı üyelerini, diğerlerine karşı, bütçelerin makul etkinlik limitlerinden çok daha yukarıya kadar yükseltilmesi konusunda yönlendirebilir.

Kamu tercihi araştırmacıları, giderek artan bir biçimde rekabetçi koşullardan ziyade devlet tekel koşullarında model olarak almaya başladılar. Seçim rekabeti hızlandıkça, başarılı teklifte bulunma davranışını karakterize ettiği varsayılan kar maksimize etme özelliği, tümü kendine özgü tek bir imtiyaz için teklif veren muhtemel tekelciler arasında varolan rekabet olarak algılanmaya başlanmış

bulunmaktadır. Devletler, vatandaşlara en iyi ortak yada kollektif mal ve hizmet sağlayan bir araç olmaktan ziyade onları sömüren organlar olarak görülmektedir. Hem modern analiz ve hem de gözlenen ampirik çalışmaların sonuçları devletin gerçekten elden çıkmış bir hale geldiğini göstermektedir.

D. Leviathan Sınırlandırılabilir mi?

Detaylı kişisel tercihlerin bir bileşiminden tutarlı kollektif sonuçlara kadar uzanan bir yapı içerisinde kamu tercihi teorisi, politik kurumların idealize edilmiş biçimlerinin işlemede nasıl başarısız kaldıklarını birçok modeller aracılığıyla inandırıcı bir şekilde ortaya koymaktadır. Bunlara ilaveten politikanın temel ekonomik modelini doğrulayan ampirik çalışmaların sonuçları modern insanın devlete ve politik işlemlere bakış açısını değiştirmede etkili olmuştur. Macera bitmiştir, belki de hiç geri gelmeyecektir. Sosyalizmin boş emelleri kaybolmuştur. Politikacılar ve bürokratlar daha çok biz sıradan insanlar gibi görülmekte, “politika”da, bir çok oyuncunun içerisinde oynadığı tamamen farklı hedefleri olan ya içsel tutarlılığı ya da etkinliği bulunmayan bir oyun gibi görülmektedir.

Burada değişen bu imaj dolayısıyla, kamu tercihi teorisinin pek fazla bir katkısı olduğunu iddia etmek istemiyorum veya iddia ediyor izlenimi vermek istemiyorum. Sosyal bilimciler, araştırmacılar ve aydınlar için bir alternatif politik süreç modelinin bulunması, büyük ölçüde öneme sahip bulunmaktadır. Fakat genel olarak, halkın, devletin vaatlerini yerine getirmek hususunda başarısız olduğunu gözlemesi, bu fikirleri değiştirmede herhangi bir fikir demeti y ada ideolojisinden çok daha fazla öneme sahip olmuştur.

19. ve 20. yüzyıl politik düşüncesinin yanlışlığının, devletin Leviathan eğilimlerini kontrol altında tutmak için yalnızca seçim kısıtlamalarının yeterli olacağı inancına dayalı olduğunu daha önce belirttim. İkinci Dünya Savaşı’ndan bu yana Batı ülkelerinde yaşanan deneyim, bu yanlış düşüncenin gerçek yüzünü ortaya çıkarmıştır. Ve şimdi biz yeniden devlet üzerine, demokratik seçim sınırlamaları

yoluyla uygulanmış olandan çok daha ileri ve anayasal sınırlar koymaya çalışıyoruz. Asgari çabalar ötesinde, Avrupa'da bu konuda karşılaştırılabilir bir çalışma yapıldığından emin değilim. Bu hedefe başarılı bir şekilde ulaşılabilmesi bana hayli kuşkulu görünüyor. Başlangıçtaki demokratik sosyalist öngörülerin pembe dünyasında bile hayal edilemeyecek derecede milli gelirden ya da hasıladaki paylara kumanda edecek bir duruma gelmiş bulunan devlet bürokrasisi, toplumdaki göreceli mevzilerini mücadelesiz bırakmayacaktır.

Ne var ki, bu konuda çaba harcıyor ve harcanacak da. Amerika'da Kaliforniyalı seçmenler 2-1'lik bir sınırla kamu harcamalarını ve vergi artışlarını 1978 yılında Teklif 13* kanalıyla geri çevirmeyi başardılar. Bu olay Batı dünyasının bir başından diğer başına politik şok dalgaları göstermiştir. ABD şimdi (1979), bütün kademelerde, devletin yetkisinin sınırlanması için düzenlenmiş bulunan çeşitli teklifler ile karşı karşıya bulunuyor. "Hükümdarın hırslarına gem vurmak" (bridling the passions of the sovereign), bu 18. yüzyıl sloganı politik saygınlığa kumanda etmek için tekrar su yüzüne çıkmaktadır.

Kamu tercihi teorisindeki gelişmelerin bürokrasiye, politikacılara ve devlete karşı gösterilen tutum ve davranışlarda değişiklik yaratmada az da olsa etkili olduğunu göstermeye çalışmış bulunuyorum. Fakat, kamu tercihi teorisinin, geleneksel politik kurumlara karşı artan güvensizlik karşısında ne tür bir katkı yapabileceği sorusu henüz ortada durmaktadır. Kamu tercihi analizinin bir parçası olarak daha önce tartışılmış bulunan kurumların ekonomik teorisi işte burada göreceli olarak can alıcı bir önem taşımaktadır. Batılı toplumlar Yeniden Yapılanma görevi ile karşı karşıya bulunuyorlar. Temel politik kurumlar; vatandaşları olduğu kadar, devleti de hoşgörü sınırları içerisinde tutmak yönünde yeniden gözden geçirilmeli ve

* Çevirenin Notu: Teklif 13 (Proposition 13), Kaliforniya'da vergileme yetkisine sınır getiren bir yasa teklifinin kısaltılmış adıdır.

yeniden inşa edilmelidir. Fakat bu eleştirinin yeterli olmadığı bir döneme yaklaşıyoruz. Eleştiri, tek başına ancak kademeli olarak yıkılma, ya da şiddetli bir çöküş biçiminde bir kaos yaratabilir. Kurumlarımızdaki yeniden yapılanma reformu, sol ya da sağ bir devrim yapılmadan başarılabilir. Fakat geleceğe giden bu yolda, halkın değişikliğin sınırlarının değerini de kavramasını gerektirmektedir. Politikaya, devlete ve kurumların işleyişine karşı olma sonucunda doğan partizanlık bizi Hobbes'in belirttiği vahşi ormana, yani anarşik teröre götürebilir. Elden çıkmış gibi görünen düzenlemeleri değiştirmek için yol ve araçlar ararken, sosyal düzen "mucizesi"ni gerçekten aklımızda iyi tutmalıyız. Kamu tercihi teorisinin, bize anayasalarımızda yeniden yapılanmayı tartışmamıza olanak sağlayan analitik bir ortam sunduğunu sanıyorum.

Referanslar

- Arrow, K.; Social Choice and Individual Values, New York 1951.
- Black, D.; Theory of Committees and Elections, Cambridge, 1958.
- Buchanan, J.M.; The Limits of Liberty, Chicago 1975.
- Buchanan, J.M.; "From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of Public Choice", The Economics of Politics, London 1978, 1-18.
- Buchanan, J.M. and G. Tullock; The Calculus of Consent, Ann Arbor, 1962.
- Downs, A.; An Economic Theory of Democracy, New York 1957.
- Mueller, D.; Public Choice: A Survey, Journal of Economic Literature 142, 1976, 395-433.
- Rawls, J.; A Theory of Justice, Cambridge, 1971.
- Tullock, G.; The Politics of Bureaucracy, Washington, 1965.

KAMU TERCİHİ *

Gordon Tullock

Çeviren: Coşkun Can Aktan

18. ve 19. yüzyıllarda bir grup matematikçi (Condorcet, Borda, Laplace ve Lewis Carroll) oylama sürecinin matematiksel analizi ile ilgilendiler. Bu matematikçiler, Duncan Black'in çalışmaları ortaya çıkıncaya kadar unutuldu. Siyaset biliminin evrensel problemlerinin ekonomik yöntemler kullanılarak çözümünü önermesi nedeniyle Black, Modern Kamu Tercih i Teorisinin babası olarak adlandırılabilir. Tarihsel olarak, ekonomi bilimi (politik iktisat) ekonomik olaylardan daha yoğun olarak kamu politikalarının seçimi ile uğraşır. Koruyucu tarifelerin yararlı olup olmadıkları sorusu geleneksel ekonominin temel kanunlarından birisidir ve sorunun incelenmesinde devletin toplum için bir çeşit refah fonksiyonunu maksimize etmeye çalıştığı ortaya çıkar.

İşadamlarının zamanlarının önemli bir kısmını kamu yararını maksimize etmek için harcayacaklarını sanmıyoruz. Varsayımımız, işadamları her ne kadar yoksullara yardım etmek konusunda fedakarlıklara katlanıp sosyal refahı sağlamaya çalışsalar da, temelde kendi çıkarlarıyla ilgileniyor olacaklardır. Geleneksel iktisatçılar aynı tür davranışın kamu görevlilerinde olamayacağını belirtmişlerdir. Oysa kamu tercihi teorisi bunun olabileceğini savunur. Konuyu basite indirgemek için, seçmenleri müşteri; politikacıları da girişimci olarak ele alalım. General Motors'un kurmaylarının iyi arabalar dizayn etmeyi ve satmayı teşvik ettiği, çünkü bunların sonucunda

* G. Tullock, "Public Choice", in: The New Palgrave Dictionary of Economics, London: The Mcmillan,

terfilerinin ve ücret artışlarının sağlanacağını bildikleri düşünülür. Benzer olarak, kamu görevlilerinin de üstlerinin gözünde iyi olan politikaları ürettikleri, çünkü terfi ve ücret artışlarını bu yolla sağlama alacaklarını kabul etmek mümkündür.

Tüm bu örneklerde, elbette ki bahsi geçen bireyler kamu yararı için az da olsa fedakarlık gösterirler. İşadamları, yararına inandıkları şeylere hem para hem de zaman ayıracaklardır. Politikacılar da genelde kendilerini yeniden seçtiren politikalar yerine doğru olduğuna inandıkları şeyler için oylarını kullanacaklardır. Her iki hareket de herşeye rağmen, bireyin kendi durumunu iyileştirmesi ile karşılaştırılınca oransal olarak zayıftır.

Yukarıdaki varsayımlarla ilgili olarak ortaya çıkan tek şaşkırtıcı nokta ise varsayımların genelde ekonomi ve siyaset bilimince kabul görmemiş olmalarıdır. Bazı yazarlar; yukarıdaki analizi yapan kamu tercihi araştırmacılarına şüphe ile bakmakta ve yapılan analizleri kötü seçilmiş örnekler olarak değerlendirmektedirler.

Kamu Tercihi Teorisi bunu değiştirmektedir; ama daha da önemlisi, içinde seçmenler, politikacılar ve bürokratların temelde kendi çıkarlarıyla ilgili olduklarını kabul eden bir modeli kullanarak ekonomik metodolojiden alınan analiz araçlarının kullanılmasını mümkün kılmıştır.

Sonuç olarak, Kamu Tercihi Teorisi içerisinde verilerinin politik süreçten alınmasına rağmen, tıpkı ekonomide kullanılan benzer istatistiksel prosedürlerin test edilebildiğini gerçekten ciddi modeller geliştirilmiştir. Sonuç, eski kabul görmüş teoriden daha ciddi, daha gerçekçi ve daha iyi test edilmiş yeni bir teoridir.

Kamu tercihi Teorisinin temeli pozitif bir yaklaşıma dayanmasına rağmen bir de normatif yönü bulunmaktadır. Kamu Tercihi alanında çalışma yapanların algılayabilecekleri üzere Marx şöyle der: *“Dünyayı*

iyileştirebilmemiz için önce onu anlayabilmektir.” Böylece iyileştirilecek devlet metodlarının dizaynında, devletlerin temel fonksiyonlarının pozitif bilgilere dayalı olarak kurulması Kamu Tercihinin önemli bir görevi olmuştur ve bu genellikle anayasalar teorisi içinde incelenir.

Bunu tartışmadan önce; seçmenler, politikacılar, oylama süreci ve bürokrasi ile ilgili bazı konuları açıklığa kavuşturmak gereklidir.

Önce seçmenlerle başlayalım. Yeni Kamu Tercih Teorisini ilk geliştirenlerden birisi olan Downs (1957; 207-78), rasyonel seçmenin kullanacağı oylarla ilgili olarak çok iyi bir şekilde bilgilendirilmeyi pek önemsemeyeceğini belirtmiştir. Nedeni, basitçe seçmenin refahının artmasında atılan oyun etkisinin çok az olacağıdır. Açıkçası seçmenler bunun her zaman farkında olmuşlardır. Seçmenlerin bilgisi üzerinde yapılan ampirik çalışmalar onların tamamen konuyla ilgilenmediklerini göstermiştir, ama bu geleneksel siyaset bilimi alanında araştırma yapan profesörler üzerinde şaşkınlık yaratmıştır. Dahası, seçmenlerin bu genel bilgisizliği simetrik değildir. Seçmen herhangi bir özel çıkar noktası doğrultusunda bilgili olma durumundadır. Dahası, organize çıkar grupları, propagandaları ile seçmenleri bu çıkar alanlarına çekmek için güç sarfedeceklerdir. Ayrıca seçmen, yalnızca kötü bir şekilde bilgilendirilmekle kalmayıp, sahip olduğu bilgi de ya tamamen kendisiyle ilgili olacak ya da ilgisinin dışında kalacaktır. Bir çiftçi, adaylardan nükleer savaş programlarını duymaktansa tarımla ilgili olanları duymak isteyecektir. Hatta denilebilir ki, tarım programı ile ilgili olarak bile tamamen bilgilenemeyecek, sadece eskisine oranla biraz daha bilgilenecektir.

Tabii ki bu abartılmamalıdır. Seçmen, gazetelerdeki ve televizyondaki güncel olayları takip ederek ve yaşayarak politika hakkında belli miktarda bilgi sahibi olabilir. Bu bilgilerin büyük kısmı kalıcı olmaz, ancak seçmenler tüm olaylardan kolayca ve şiddetli biçimde etkilenirler. Yine vurgulanmalıdır ki, seçmenin bazı tür özel

çıkarları kesinlikle bencillik anlamına gelmez. Örneğin, ABD’de bir çok seçmen oy kullanırken Common Cause ve Liberty Lobby gibi kuruluşlardan etkilenirler ve bu kuruluşlara gönüllü bağışlar yaparlar, açıkçası, her ne kadar bu kuruluşlar düşüncelerini radikal yollarla yaysalar da, bağış yapanların, iyi bir devlete karşı olan ilgilerini göstermektedir. Yine de kuşku götürmez ki, iyi organize edilmiş bir özel çıkar herhangi bir spesifik konu üzerinde yaygın medyadan ve Common Cause ve Liberty Lobby gibi çıkar gruplarından daha fazla yaptırım gücüne sahip olacaktır. Hemen belirtelim, çok uzun vadede devletin “genel mistiği” olarak tanımlanabilen medya çok önemlidir.

Şimdi de politikacıyı ele alalım. Politikacı, seçmenler tarafından seçimini sağlayan bir kişidir. Dahası, çoğu politikacının kendisi de bir seçmendir. Örneğin, Temsilciler Meclisi üyeleri birer seçmendirler. Her ne kadar politikacıların sahip oldukları bilgi seçmenlerinkine kıyasla kötü olmasa da benzer bir etki burada sözkonusudur. Haftada bir saatliğine kendi seçmen çevresine hizmet vermek için kendi genel çalışma konularından ayrılmak zorunda olan Temsilciler Meclisi ya da Avam Kamarası üyesi normalde kendi seçmen çevresini etkileyen yasamanın kalitesinde düşüklük yaratacaktır.

Çok geniş olaylar içinden alınan şu örnek, politikacının davranışının toplum refahını mutlaka maksimize etmeyebileceğini göstermektedir. Politikacılar Kongrede oylarını seçmenlerin onları ödüllendireceği tercihlere kullanırlar. Bir politikacı seçmenlerin kötü bilgilendirilmiş olduğunu bilir ve ona göre davranır. Eğer demokrasiye inanıyorsak, devletin toplumun isteklerini yapması gerektiğini kabul etmeliyiz. Herhangi bir konuda “iyi bir Senatör olmak için her şeyden önce Senatör olmak lazımdır.”

Kesinlikle bu tür bir davranışın kamuya maliyeti ciddi seviyededir, yine de çağdaş demokrasileri, gözlemlediğimiz diğer devlet tipleriyle karşılaştırsak, demokrasilerin daha az tekin olduklarını söyleyemeyiz.

Şimdi de toplumu politikacılarla bir araya getiren ve gerçek anlamda politikanın ortaya çıktığı oylama sürecini inceleyelim. Bilgisiz olan bazı insanlar bunun önemsiz bir problem olduğuna inanırlar. Oylama sürecini sadece oyların sayılması olarak görürler. Ne yazık ki, bu makalenin yazarına göre gerçek bu değildir.

Condorcet, Borda, Laplace ve Lewis Carroll ve 20. yüzyıldaki Black ve Kenneth Arrow gibi matematiksel iktisatçılar bir dizi matematiksel problemin, demokrasinin bir yanılsama ya da aldanış olduğuna dair delil olarak ele alınmasının çok zor olduğunu buldular. Basitçe, tüm bireylerin çeşitli politikacılar için oy atabileceğini kabullenirsek ve herkesin bireysel olarak kendince politikacıları tepeden aşağıya sıraladığı (alternatif arasında ilgisizliği kabullenerek) ve bu sıralamanın kişiden kişiye değiştiğini (ve bireylerin tercihleri arasında çok yakın ve çok uzak ihtimallerdeki sıralamaların olmadığını düşünerek) ele alırsak, aşağıdaki üç fenomen akla gelebilecek her türlü oylama sonucunda ortaya çıkabilir:

1. A'nın B'yi, B'nin C'yi, C'nin de A'yı tercih ettiği,
2. Çeşitli adayların oylandığı sıralamaya bağlı olarak oluşan çıktı,
3. Alternatif A ile alternatif B arasındaki tercih, alternatif C'nin oylama sürecine katılıp katılmadığına göre değişir. Bir çok seçim bahsedilen fenomenlerden ikincisinin prosedürü ile yürür.

Eğer tüm alternatifleri tek bir yönde optimal noktası olan ve tercihleri bu noktadan her iki yana gidildikçe zayıflayan tek zirveli bireyler ile ayarlamak mümkün olursa problemden kaçınılmış olur. Ne yazık ki bir çok tercih, genelde birbirinden birden çok yönde ayrılan politikaları içerir ve bunları tek yönlü bir süreklilikte yanyana getirmek olanaklı değildir. Dahası, her seferinde bunları tek bir açıdan ele alarak oylamak yukarıdaki problemlerin ikincisi ile bizi yeniden tanıştır. Yine de, tek zirveli (geçerlilikleri seçmenlerin bilgisizliğinden kaynaklanır) varsayımlar ampirik çalışmalarda başarı ile ele alınmıştır.

Yukarıdaki önermelerin ortaya koyduğu kanıtlar ile matematiksel kesinlikleri hakkında şüphe yokken, asıl problem bunların oylamadan gerçekten yüksek pratik önem taşıyıp taşımadıklarıdır. Ne yazık ki bu, yakın gelecekte çözümü bulunamayacak türde son derece zor bir soru haline gelmiştir. Aslında Temsilciler Meclisinde oy verenlere ve de oluşan çıktıya baktığımızda iki ihtimal görülmektedir. Birincisi, çıktı özellikle doğal bir şekilde değişkendir; ki bu da belli bir çeşit düzenle sıralandığını gösterir; bu sıralama oylamanın çıktısını belirler ve meclis üyeleri oylanan önerilerin sırasını değiştirerek sonuçta ortaya çıkacak çıktıyı değiştirebileceklerinin farkına varmazlar. Bu ihtimal, şansın demokraside önemli bir rol oynadığını gösterebilir.

Alternatifi, durumu anlayan ve gündem üzerinde kontrolü olan birisinin çıktıyı istediği yönde alabileceği düşüncesidir. Meclis çoğunluğuna sahip lider (örneğin, Temsilciler Komitesi Başkanı) zaman zaman bu kimse olarak akla gelebilmektedir. Bu gerçekte çok iyi gizlenmiş bir diktatörlüğe sahip olduğumuzu gösterir.

Kanımcı, sosyal tercih teorisinin bu önermelerinde, Temsilciler Komitesi Başkanı tahsisatlarda diyelim ki yüz bin dolarlık bir değişim yaptırabilir ama bu değişim önemsiz kalır (Tullock, 1967). Kamu Tercih teorisyenleri arasında benim düşüncem, azınlıkta kalan bir görüş açısidir. Çoğunluk, bu problemlerle derin bir şekilde ilgilenmesine rağmen, bu görüşün ortaya çıkardığı sonuçları demokrasiyi benimsediklerinden ihmal etme eğilimindedir.

Ampirik bulgular gündem kontrolünün belirli bir düzeye kadar çıktıyı etkileyebileceğini açıkça göstermiştir. Bu elbette kimseyi şaşırtmayacaktır. İnsanın, seçilecek kimselerin güce sahip olduğunu anlaması için oylamanın karmaşık matematiğine ihtiyacı yoktur. Gündem kontrolünün araştırılan ampirik etkileri gerçekte yukarıdaki teorileri pek desteklememektedir. Elbette, bir demokrasideki sonuçların mutlaka rastlantısal ya da yönlendirilmiş olduklarına dair (oylama üzerinde yapılan matematiksel çalışmanın gösterebileceği

gibi) açık kanıtların bulunamamış olması bunun tersini ispatlamaz. Problem zor ve karmaşıktır ve şu anki bilgilerimizin ötesinde ileriki araştırmalara kadar ertelenme zorunluluğu vardır. Bu arada, her ne kadar matematiksel araştırma önemli şüpheler ortaya çıkartsa bile, hepimiz oylama prosesinin kabul edilebilir çıktılar oluşturduğu inancı ile devam etmeliyiz.

Bürokrasi teorisine dönerken, bir defa daha Kamu Tercih düşüncesinin bir devrim yaptığını görüyoruz. Geleneksel görüş bürokratların, politik üstlerinin emirlerini izledikleri ya da alternatif olarak doğru olduğuna inandıklarını yaptıkları şeklindedir. Kamu Tercih teorisyenleri, Tullock (1965), Downs (1967) ve Niskanen (1971) gibilerinin çalışmalarını takip ederek her ne kadar bir noktaya kadar bürokratların doğru olduğuna inandıklarını yapmaya yöneldikleri kabullenilse bile, bürokratların davranışlarının bu görüşler ile uygun olarak tanımlanamadığını söyleyebiliriz. Ancak, modern toplumlarda üst düzeydekilerin altlarındakileri işlerinden çıkarmaları ya da maaşlarını azaltmaları neredeyse imkansız hale gelmiştir, tabii ki eğer bahsedilen bürokratlar uygun limitler arasında tutulursa, daha da fazlası, bir çok kamu hizmetiyle ilgili uygulamada politikacının astlarını terfi ile ödüllendirilmesi hemen hemen engellenmiştir. Terfi kararları (önemli bir seviyeye kadar) hem yasal hem de halkla ilişkiler beklentileriyle kontrol altında tutularak bir üst yetkiliyi, kendi politikasını sabotaj ettiğini düşündüğü birisini bile terfi ettirmeye zorlayabilir.

Bahsedilenler, birçok modern kamu hizmet yapısının bir özelliği olma niteliğini taşımasına rağmen, devletin böyle organize edilmesinin gerekliliğini içeren bir doğan kural bulunmamaktadır. Alışlageldiği üzere, üst düzey yöneticilerin astlarını serbestçe terfi ettirme, pozisyonunu kötüleştirme ya da işten uzaklaştırma konularında özgürce davrandıkları bilinir. Burada bile, yine de, üst yöneticinin alt kademelerde neler olup bittiği konusunda her şeyi bilmesine imkan olmaması durumu söz konusudur ki bu da onun

kontrolünün derece derece rütbeler piramidinde aşağı doğru gidildikçe ortadan kaybolduğu anlamına gelir.

Örneğin, ABD’de ortaya çıkarıldığı üzere Savunma Bakanı’nın, bürokrasinin çok alt sıralarında yer alan ve askeri uçaklar için bir kahve makinesi geliştiren bir kamu görevlisinin özelliklerini bilmesi olanaksızdır. Bu durumda, uçağın tüm mürettebatını öldürecek şiddette bir kazayı sağlam atlatabilecek bir kahve makinası geliştiren kamu görevlisi ne işinden uzaklaştırılmış ve ne de ciddi şekilde uyarılmıştır. Hatta konuyla ilgilenen gazeteler görevlinin adını bile yazmakla uğraşmamış, onun yerine Savunma Bakanı üzerine konsantre olmuşlardır. Bununla birlikte 1870’lerde benzeri bir hata yapan askeri istihdam sorumlusu birkaç saat içerisinde yeni bir iş arama ihtiyacını hissetmişti.

Genelde bürokrasi içinde çalışan birisi işinde kalabilmek ve terfi edebilmek için üstlerini memnun etmeye çalışacaktır. İş güvenliği çok az olan ve terfilerin tamamen üst yetkililerce yapıldığı bir sistemde, çalışanların üzerinde fark edilir bir baskı bulunmaktaydı. Şu anki çerçevede, bu baskı artık önemsiz seviyelere inmiştir. Yine de burada çalışan üstlerini memnun etmek durumundadır.

Alt kademelerdekilerin neler yaptıklarının üst yöneticilerce bilinmemesi, tüm bürokrasilerin belirgin bir özelliğidir. Yine de belli bir düzeye kadar tepe yönetiminin alt kademelerde neler olduğunu bilmesi görülen bir olaydır. Kuşkusuz bunun en etkin yolu bir muhasebe sistemidir. Özel bir şirkette, hesaplar alt kademelerin işletmenin hedefine ulaşmada ne kadar etkili olduklarını belirtir. Yine devlete dönersek, karşımıza belirgin olmayan ya da açıklanmamış bir dizi amaç çıkmaktadır ve çalışanların katkılarını ölçmek için kesin bir ölçme yolu da bulunmamaktadır. Bu çerçevede kontrol daha da düzelmez şekilde dağılmaktadır.

Bireyi üstlerinin kontrol gücünden ayıran yapıda bir kamu hizmeti yapısı varsa problem daha da ciddileşir. Bir bürokratın sıkı çalışıp çalışmaması, kendini hazırlayıp hazırlanmaması genelde bireysel bir

tercihtir. Kabaca bir hesaplama, sıkı çalışan ve kendini iyi hazırlayanların buldukları çalışma alanlarında, neler yapılması gerektiğine dair kendi fikirlerine sahip oldukları ve bunların üzerinde çalıştıkları söylenebilir. Bir bakıma bu kişiler hobi sahibi insanlardır. Aslında; bunların hobileri, kamu yararını sağlayıcı olduklarına inandıkları çalışmalarını bireysel olarak maksimize etmek isteği ile motive olurlar demek yanlış olmaz. Başka bir deyişle, bu kişiler iyi yönde şartlanmış bireylerdir ve kamu yararı hakkında düşüncelerinin tek tartışılabilir yönü üstlerinin düşünceleriyle kendilerinininkilerin yanlış, üstlerinininkilerin doğru olduğunu kanıtlamaz ama devletin koordineli bir politika yürütemediğini anlatır. Geçmişte Amerikan Dışişleri Bakanlığında “kabile şeflerine bağlı konfederasyon” olarak bahsetmek normal karşılanıyordu. Bu yakıştırma artık kullanılmıyor, ancak görebildiğim kadarıyla bu, konfederasyonun artık parçalanmış olmasındandır.

Bürokratların genelde çeşitli güdülleri vardır. İlki fazla çalışmama güdüsüdür. (İkinci olarak bürokrat kendi bölümünü (büroyu) genişletmek eğilimindedir.) Üçüncü olarak, bürokratlar buldukları yerin kendilerine sağladığı kazançları artırma eğilimindedirler (Migue ve Balageur, 1974).

Bunların bürokratları yargılamak için yazılmadığını dikkate almak gerekir. Bürokratlara tanınan çeşitli olanaklar herhangi birine verilirse ondan benzeri davranışlar içine girmesini bekleyebiliriz. Yine de, sonuç olarak zaten büyük olan bürokrasilerin daha da genişleme eğiliminde oldukları, genişledikçe daha az entegre politikaları izleyecekleri ve piramidin daha altlarında politikalar geliyeceği ve gerçekte çok çalışmanın azalması yönünde eğilimler ortaya çıkacağını söyleyebiliriz (Bennett ve Orzechowski, 1983).

Bürokrasilerin üyeleri oy kullanma hakkına sahip olduğundan bürokrasiler aşırı büyüdükçe problem katlanır. Dahası, ampirik çalışmalarda gösterildiği üzere bürokratlar (Bennett ve Orzechowski, 1983) bürokrat olmayanlardan çok daha sık bir şekilde oy

kullanırlar. Böylece toplumun nüfusuna olan oranlarına göre, toplam oy veren nüfus içinde sahip oldukları oran daha büyük olur (Frey ve Pommernhe, 1982).

Buraya kadar Kamu Tercih Teorisi hakkında bilgiler vermiş bulunuyoruz. Şimdi de bu alanda geliştirilmiş Anayasa Teorisi konusunda açıklamalarda bulunmak istiyorum.

Kamu Tercih alanında çalışma yapanların hepsi birden her bir alandaki reformları desteklemezler. Dahası bazıları açıkça hangi tür reformları tercih ettiklerini bile, henüz yenilik önerme prosesi hakkında tam bilgiye ulaşamadıklarına inandıklarından söylemezler. En azından devletin işleyişini geliştirebilecek yollarla ilgili olarak bir çok öğrencinin üstünde anlaştığı bir tartışmada her türlü fikir farklılığını ve reform için önerilecek çeşitli yolların kullanılması isteğini ortaya koymak kolay bir olay değildir. Böylece okuyucunun bundan sonra açıklanacak önermelere bütün Kamu Tercih ile ilgilenenlerin tümünün katılacağını beklememesi gerekir.

Eğer seçmenle başlarsak, konuyla ilgili hiç kimse seçmenlerin bilgisinin nasıl geliştirilebileceği konusunda bir düşünceye sahip değildir. Oylama metodlarını iyileştirmek ve geliştirmek için bazı öneriler getirilmiş fakat geniş destek görmemiştir. Bunun karşılığında açıkça diyebiliriz ki, bir çok Kamu Tercih araştırmacısı seçmenlerin daha sık bir şekilde oy verdiklerini görmek istemektedir. Kamu Tercih araştırmacıları güncel olaylara etki edecek direkt oylamaları savunmaktadırlar ve daha çok üyenin katılımıyla oluşacak bir meclisi istemektedirler. (Böylece bireysel oylamada bulunan ile temsilcisi yakınlaşmış olacaktır.)

Seçmenlere mekanizmanın kontrolünü verme isteği kesinlikle seçmenlerin ne kadar bilgili oldukları gibi yanlış bir düşüncenin sonucu değildir. Bunun nedeni aslında seçmenlerin, tüm proses içinde karar verirken sistematik olarak taraf tutmayan tek kesim olmalarıdır. Kötü şekilde bilgilendirilmiş olabilirler, ama tek istedikleri kendilerinin iyi durumda olmalarıdır. Vatandaşlarının iyi

durumda olmaları bir devletin temel amacı olmalıdır. Devletin çeşitli bileşenlerini incelediğimizde, sade bir vatandaşın ilgi alanlarıyla yöneticilerin ilgi alanları arasında bazı çatışmalar olduğunu görüyoruz. Böylece sade adamın kontrolünü artırmanın farklı bir etkinlik kavramına sahip olan devletin etkinliğini artırmayacağını varsayabiliriz. Ama yine de devletin sade vatandaşın tercihlerine daha uygun şekilde hareket edebileceği de düşünülebilir; örneğin bu, bizi çok popüler olan demokrasinin nasıl olması gerektiği amacına daha da yaklaştırır. Bu amacın peşinde olmayanlar konuyla ilgilenmeseler bile, yine de Kamu Tercih i araştırmacıları arasında az da olsa elitistler bulunur.

Yasama organının karar verme prosedürleri genişçe tartışılmakta ve önerilen bazı yenilikler kabul görmektedir. İlk olarak, birçok kişi görece temsil ile seçilmiş olan bir yasama organı istemektedir. İkinci olarak, The Calculus of Consent (1962)'deki Buchanan ve Tullock'un iki basamaklı (bicameral) yasamayla ilgili fikirleri kabul görmüştür.

Bürokrasiye dönersek, reformla ilgili düşünceler kabul görmektedir. Birincisi, bürokrasinin daha ciddi bir şekilde politik liderlerce kontrol edildiği kanımca herkesçe kabul edilmiştir. (Bunun tehlikeleri bilinmektedir, ama çeşitli yollarla üst yöneticilere kamu görevlilerini disipline ederken, diğer yandan da bu kimselerin devleti eş-dostlarıyla doldurma güçlerinin azaltılmasına çalışılabilir.)

Personel yapısındaki bahsedilen reform önerilerinin yanında devletin büyümesini engellemek için başka yollar da vardır. Birincisi, sistemin içine bir tür yarışma olgusu yerleştirmektir. Günümüzde, birçok devlet dairesi faaliyette buldukları alanda bir çeşit monopol oluşturmalarının yanında, devletin etkinliğini ve rekabeti ortadan kaldıracı bir şekle bürünmektedir.

Son olarak, devlet faaliyetlerini "ihale" yöntemi ile tamamen piyasaya devretmek mümkün olabilir. Bu tür bir uygulamanın temelinde devlet faaliyetlerinin maliyetlerini azaltmak yatar. Devlet hizmeti için yarışan birkaç özel şirketin bulunması herhalde daha iyidir.

Görüleceği üzere, Kamu Tercihî araştırmacıları bürokratik yapı içerisinde reform için, demokrasinin üst seviyelerinde seçmenlerin yasamayı kontrol etmesinden ve dolayısıyla bürokrasiyi kontrol etmelerinden çok daha fazla öneride bulunmuşlardır. Kamu Tercihî Teorisi içerisinde devletin tüm yapısını geliştirecek öneriler bulunmaktadır ve ümit ediyoruz ki, öneriler zamanla daha da geliştirilecektir.

Kamu Tercihî devlete yeni ve radikal bir tutumla yaklaşmaktadır. Kamu Tercihî teorisinin metodolojiye dayanan sağlam temelleriyle diğer bir çok yeni düşünceden daha fazla güçlü temelleri olduğuna inanıyoruz. Kamu Tercihî önerileri şimdiden ampirik çalışmalarla baştan aşağı denenmeye başlanmıştır. Devlet bazı problemleri çözümlerken diğer bazı problemlerin de kaynağıdır. Kamu Tercihî şu anda demokratik devletle ortaya çıkan zorlukların azaltılması yolunda güçlü bir gelecek sunmaktadır.

Referanslar

Arrow, K.J. 1951, *Social Choice and Individual Values*, New York: John Wiley Sons.

Bennett, J.T. and Orzechowski, W.P. 1983, "The Voting Behavior of Bureaucrats; Some Empirical Evidence", *Public Choice* 412, 271-84.

Black, D. 1958, *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.

Buchanan, J. and Tullock, G. 1962, *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*: Ann Arbor: University of Michigan Press.

Downs, A. 1957, *An Economic Analysis of Democracy*, New York: Harper Row.

Downs, A. 1967, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown.

Frey, B. and Pommembé, W.W. 1982, "How Powerful are Public Bureaucrats as Voters?" *Public Choice* 383, 253-62.

Migue, J. L. and Balageur, G. 1974, "Towards a General Theory of Managerial Discretion", *Public Choice*, 17, Spring, 27-43.

Niskanen, W. 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atberton.

Tullock, G. 1965, *The Politics of Bureaucracy*, Washington DC; Public Affairs Press.

Tullock, G. 1967 a. *Toward a Mathematics of Politics*, Anna Arbor. University of Michigan Press.

Tullock, G. 1967 b. "The General Irrelevance of the General Impossibility Theorem", *Quarterly Journal of Economics* 81, May, 256-70.

Tullock, G. 1981, "Why So Much Stability", *Public Choice* 37 (2), 189-202.

KAMU TERCİHİ VE KAMU MALİYESİ *

James M. Buchanan

Çeviren: Coşkun Can Aktan

“Kamu Maliyesi ve Kamu Tercihî” başlığını taşıyan daha önce yayınlanmış bir araştırmamda¹ İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, Amerikan Kamu Maliyesi’nin gelişimini inceledim ve kamu tercihi teorisinin bu gelişimde nasıl etkili bir rol oynadığını ortaya koydum. Bu çalışmadaki çabam, bir dereceye kadar, önceki araştırmam ile bir paralellik arz ediyor. Bununla birlikte, burada farklı noktalar üzerinde duracağım. İlk önce, kamu tercihi teorisinin kamu maliyesi kökenlerini kısaca tartışacağım. Kamu maliyesinin, gerçekte, ona yakın bir araştırma disiplini olan kamu tercihi teorisinden, diğer bir deyişle günümüzde “politikanın ekonomi teorisi” olarak adlandırılan yakın disiplinden ortaya çıktığını açıklamaya çalışacağım. Bu açıklamaları takip eden iki bölüm içerisinde kamu tercihi teorisinin pozitif ve normatif kamu maliyesi üzerine olan etkileri analiz edilecek. Burada, kamu tercihi teorisinin ortaya çıkmasının pozitif kamu maliyesi alanını nasıl etkili bir şekilde genişlettiğini ve mali kurumların normatif açıklaması ve değerlendirilmesine nasıl yansımış olduğunu göstereceğim. Bu iki bölümdeki tartışmalar uygulamaları ve bu çerçevede önemli görülen araştırma alanları belirtecektir.

* J. M. Buchanan, “Public Choice and Public Finance”, in: J.M. Buchanan, What Should Economists Do? Indianapolis: Liberty Press, 1979.

¹National Tax Journal 28 (December 1975): 383-94.

I. KAMU TERCİHİ TEORİSİNİN KAMU MALİYESİ KÖKENLERİ

“Kamu Maliyesi”, vergileme ve kamu harcamaları konusunu incelemektedir. Kamu maliyesinin bu iki yönü de bireylerin faaliyetlerinden ziyade devletin faaliyetlerini oluşturmaktadır. Bu özellik kamu maliyesini, tamamen değilse bile büyük ölçüde devlet dışı karar verici unsurlar olan tüketiciler, üreticiler, yatırımcılar, işçiler vb. birimlerin faaliyetlerine dayalı ekonominin diğer geleneksel alt disiplinlerinden ayırmaktadır. Bu temel bakış açısından ele alındığında, kamu maliyesinin, Avrupa geleneğinde, ekonomik teoriden ziyade hukukla daha yakından ilgili bir yer işgal etmiş olması şaşırtıcı değildir. Bu nedenle, modern kamu tercihi teorisinin önemli habercilerinin, Avrupa kamu maliyesi geleneği içerisinde yetişmiş olan iktisatçıların çalışmaları arasında bulunması gerçeği karşısında şaşılacak bir durum bulunmamaktadır. Özel bir tanımla, kamu tercihi, politik karar alma faaliyetinin ekonomi biliminin araç ve yöntemleriyle analiz edilmesidir. Kamu tercihinin habercileri olarak 19. yüzyıl öncesindeki Kıta Avrupası bilim adamlarının; Sax, Mazzola, Pantaleoni, De viti De Marco ve en önemlisi Knut Wicksell’in çalışmalarına bakıyoruz. Bu araştırmacıların çalışmaları birbirlerinden esaslı bir şekilde ayrılmaktadır. Fakat hepsi de kamu ekonomisini, özel ekonominin işleyişini açıklamada başarılı olduğu izlenimini veren analitik çevreye sokmak gibi ortak bir amacı paylaşmışlardır. Bunu gerçekleştirmek için bu bilim adamları, içerisinde vergileme ve harcama tercihlerinin yer aldığı politik karar organı yapısını ister istemez yakından incelemek zorunda kalmışlardır.

Yeni ufuklar açmaya gebe bu çalışmaların neden yarım yüzyıl boyunca ihmal edildiği konusu üzerinde düşünmek ilginç olacaktır. Özellikle, Britanya ve Kıta Avrupası’nda, yalnızca kesin olarak tanımlanmış kamu tercihi teorisinde değil, aynı zamanda kamu malları teorisinde de "yeniden keşfedilme"nin İkinci Dünya Savaşından sonraki yıllara kayması da aynı derecede ilginçtir. Klasik

politik iktisadın üretken olmayan devlet anlayışı, Bentham faydacılığı (utilitarianism) ve idealist politik felsefe görüşleri İngilizlerin Kıta Avrupası literatürünü ihmalinin kısmi bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Fakat sır hala geçerliliğini korumaktadır. İktisatçılar, temel analiz araçlarını özel tercihten ziyade kamu tercihi bütünü içerisinde hareket eden kişilerin davranışlarını kapsayacak biçimde genişletmede niçin öylesine yavaş hareket etmişlerdir?

Kamu tercihi teorisine ilk zamanlarda katkıda bulunan bazı araştırmacıların, bu disipline önce kamu maliyesi yoluyla ulaşmaları ve çoğunlukla çalışmaların Kıta Avrupası'nda sürdürülen çalışmaları yansıtmaları şaşırtıcı değildir. Duncan Black ve ben, buna güzel birer örnek oluşturuyoruz. Black'in ilk kitabı, tümüyle geleneksel kamu maliyesinin konusu içerisinde bulunan gelir vergisi etkisi üzerineydi. Fakat Black, kamu maliyesi üzerine yazmış olan İtalyan yazarlarının ve aynı zamanda Wicksell'in çalışmalarını da okumuştur. Bu deneyim ve birimden, Black'ın şüphesiz, kamu maliyesi problemlerinden çok daha öte uygulama alanı bulan Klasik Komiteler Teorisi (The Theory of Committees) adlı eseri ortaya çıkmıştır. Bana gelince; ben başlangıçta, standart bir kamu maliyesi iktisatçısı olarak yetiştirildim, fakat bir raslantı sonucu Wicksell'i okumam ve takiben İtalyanların yapmış oldukları çalışmaları incelemiş olmam, dikkatimi artan bir biçimde klasik kamu maliyesinde genel kabul görmüş olan bir takım sorunlardan, politik karar organları ve anayasaları analiz etmeye çevirmiştir. Kendimi "vergi yükü toplumda nasıl dağıtılmalıdır?" klasik sorusu ile daha az ilgileniyor buldum. Ve aynı zamanda şu yeni soru ile daha yakından ilgilenmeye başladım; "Bir demokraside vergi yükleri nasıl dağıtılır?" Politik organların nasıl sonuçlar yarattığı konusunu anlamak için normatif yönden optimal veya etkin bir vergilendirme konusunun çok az önem taşıdığını düşünüyordum. Ben bu geleneksel sorulara dayalı normatif tartışmalar üzerindeki pozitif alanın bilimsel açıdan bir üstünlük taşıdığı şeklindeki bir motivasyona sahip değildim.

II. KAMU MALİYESİNDE GENİŞLETİLMİŞ POZİTİF ANALİZ ALANI

Kamu tercihinin kamu maliyesi üzerine olan etkisi konusunda pozitif ve normatif olarak bir ayırım yapmak yararlı olacaktır. Kamu tercihi teorisinin en önemli etkilerinden birisi kamu maliyesi içerisinde pozitif analiz alanının genişletilmesi olmuştur. Kamu tercihi, bir dizi yeni soru ortaya çıkarmıştır ve disiplinin çalışma alanı önemli bir biçimde genişletilmiş bulunmaktadır. Bu noktada oldukça spesifik olmak yararlı olacaktır. Pozitif analiz bazı kategorilere ayrılabilir:

1. Mevcut ve Potansiyel Alternatif Kurumların, Özel Ekonomi İçerisinde Tercihle Bulunan Kişi ve Grupların Davranışları Üzerine Etkileri

Bu kategori, Post-Marshallian kamu maliyesinde pozitif ekonomik analiz için “yegâne” alanı teşkil etmiştir. Hatta, geniş bir şekilde tanımlandığında bu kategori, esas olarak, vergilere ve kamu harcamalarına ilişkin yansıma ve kayma teorilerini kapsamaktadır. Marshall’ın da açıkladığı üzere, bu konudaki çalışmalar, İkinci Dünya Savaşı’ndan önce Amerika’da Doktora eğitim programı içerisinde yer alan fiyat teorisine uygulanmıştır. Karşılaştırmalı istatistikler, alternatif vergi düzenlemelerinin etkilerinin analizi için önceden tahminlerde bulunmayı sağlayan anlaşılır bir çerçeve ortaya koymuştur. Belli sınırlar içerisinde, iktisatçı, piyasa ekonomisinde belirli bazı vergilerin, kişilerin davranışlarını nasıl etkileyeceğini tahmin edebilir ve bu suretle de vergilerin görece fiyatlar, ürünler, karlar ve endüstri yapıları gibi değişkenler üzerine olan toplam etkilerini tahminen ortaya koyabilir. Bu pozitif analiz aynı zamanda, iktisatçının ampirik olarak çürütülebilir bazı önermeler çıkarmasına da olanak vermiştir. Bu çerçeve içerisinde, kamu maliyesi iktisatçısı, araştırmasını, vergilendirmenin ve kamu harcamalarının amaçlarına kadar genişletmek için pek az nedeni olmuştur.

Pozitif kamu maliyesinin bu geleneksel alanındaki araştırmaları, İkinci Dünya Savaşı sonrası yıllarında da bazı ayrıntılı analitik teknikler yoluyla devam etmiştir. Çalışmalar, kapalı bir ekonomiden açık bir ekonomiye doğru ve aynı zamanda Marshallian kısmi dengeden daha ileri bir genel denge çerçevesine doğru ilerlemiştir. Araştırma alanı hala önemini korumaktadır; yansıma teorisindeki pek çok soru hala çözülememiştir ve bu konular iktisatçıların ilgisini çekmeye de devam edecektir. Kamu tercihi, bu analizi, pozitif kamu maliyesi çerçevesinden alıp başka bir alana kaydırmıştır. Pozitif ekonomik analizin diğer önemli ve o ölçüde elverişli uygulamaları yeni araştırma alanlarının ilgisine açılmıştır.

2. Mevcut ve Potansiyel Alternatif Mali Kurumların Kamu Ekonomisi İçerisinde Tercihle Bulunan Kişi veya Grupların Davranışları Üzerine Etkileri

Eğer belli bir mali kaynağın, sözgelisi özel bir satış vergisinin, özel piyasalardaki kişilerin davranışlarına olan etkileri analiz edilebiliyorsa, bir iktisatçıyı, bu verginin “kamu piyasalarında” kişiler üzerine olan etkilerini analiz etmekten alıkoyan nedir? Eğer kişiler, kamu malları için böyle bir vergi yoluyla ödeme yapıyorlarsa, vergi olmadığı takdirde alternatif mali finansman planları altında talep edeceklerinden daha farklı miktarları “satın alacakları” ya da “talep edecekleri” tahmin edilemez mi? Bu tür sorular gündeme geldiğinde, analitik ve ampirik araştırma olanaklarına olan gereksinim açıkça ortaya çıkmaktadır. Sürekli bir biçimde değişen vergi düzenlemeleri altında bütçe harcamaları ve düzeyinin sabit kalmasını öngören bir zımni varsayım şüphesiz analitik veya ampirik olarak geçerli olamaz.

Burada tüm sorular; politik kurumlar aracılığıyla arz edilen mal ve hizmetlerin “kamusallığından” kaynaklanmaktadır. Bireyler bu malların bölünebilir birimleri için “fiyat” ödemezler. Bireyler, politik bir işlem yoluyla zorla konulmuş bulunan “vergileri” öderler ve bu zorlama, esasen bedavacı (free rider) motivasyonunun bir sonucudur. Eğer genel olarak kullanıma hazır kamu mallarından

yarar sağlayacağını bilse, pek az insan gönüllü olarak vergi ödeyecektir. Fakat kamu tercihinde kollektif rol oynayan ne kadar kişi –seçmenler, gerçek ya da potansiyel, kamu personeli- kamusal malların sağlanması ve finansmanına katkıda bulunacaktır? Bu seçim, mali tablonun faydalar veya harcama tarafı, maliyetler veya vergileme tarafı arasında kurulan köprüye bağlı bulunmaktadır. Farklı mali düzenlemeler ve farklı vergi kuralları bu hesapların değerlendirilmesini etkileyecektir. Şayet vergiler, elde edilen kazançlardan fazla olursa bütçe düzeyi ne olur? Ya tersi olursa? Dolaylı vergileme sisteminde mi yoksa dolaysız vergilendirme sisteminde mi daha az ya da daha çok kamu malı üretilecektir? Vergi kaynaklarının fazlalığı bütçenin hacmini etkiler mi? Mali algılama, (fiscal perception) kamu maliyesinde pozitif analizin önemli bir yönünü oluşturmaktadır. Bazen “mali psikoloji” olarak adlandırılan kavram mali iktisat ile birleşmektedir.

Pozitif kamu maliyesinde bu araştırma alanı belki de diğer herhangi bir alandan daha az gelişmiş durumdadır ve bu alanın üretken araştırma potansiyeli hemen hemen sınırsız gibi görünmektedir². Fakat burada kısa bir tartışmaya yol açan ve bu bakımdan da önemle belirtilmesi gereken bir metodolojik güçlük bulunmaktadır. Geleneksel iktisatçılar, bireylerin tercihte bulunma davranışlarının kurumsal yapı tarafından etkilenebileceği düşüncesine olumsuz bir tepki göstermektedirler. İktisatçılar, bireysel rasyonalite varsayımını ve onların “zihninden geçenleri keşfetme” ve kurumların “mali aldanma” yaratabileceği konusundaki iddialarını açıklama girişimlerini reddetme eğilimindedirler. Buna göre, bu davranış, piyasa ve kamu tercihi için farklı analitik durumların değerlendirilmesindeki bir başarısızlığa dayanmaktadır. Bildiğimiz piyasalarda, tüm kişilerin daha az rasyonel olarak seçim yaptıkları

² Demokratik Süreçte Kamu Maliyesi (Public Finance in Democratic Process), Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1967) başlığını taşıyan kitabım geniş ölçüde, daha önceki gayretlerin bir özetini de kapsadığı için böyle bir araştırma için belirtilebilir.

varsayımı ampirik gerçekleri çürütmektedir. Çünkü sonuçları etkileyebilecek sadece birkaç katılımcının rasyonelliği tam mantıklılık ve kısmi mantıklılık olarak adlandırabileceğimiz modeller arasında sonuçların denkliliğini garanti eder. “Kamu piyasalarında” durum buna hiç benzememektedir. Çözümler, özel ve bağımsız kararlar veren birçok katılımcının karşılıklı etkileşiminin sonucu olarak ortaya çıkmaz. Kamu piyasası çözümleri, tersine ister istemez tek bir kamu yada kollektif kararın alınmasında yer alan bir çok kişinin etkilenmesinin sonucudur. Bu sonuç, ortanca seçmenin (median voter) ya da geleneksel fiyat teorisinin açıkladığı şekilde tümüyle rasyonel veya rasyonel olmayabilen temsilcisinin tercihini yansıtır. Burada tamamen bilgilendirilmiş rasyonellik durumu, diğer herhangi bir Pazar ortamından çok daha sınırlayıcıdır. İktisatçılar aslında temeli bulunmayan metodolojik eleştirilerden kaçınıp farklı mali yapıların, kamu tercihinde bulunan kişilerin bilgi ve algılarını gerçekten nasıl etkileyebileceğini ortaya çıkarmak için araştırma çabalarını daha ileriye götürmekten geri kalmamalıdır.

3. Mevcut veya Potansiyel Alternatif Politik veya Kollektif Tercih Kurumlarının Kamu Ekonomisinde, Tercihde Bulunan Kişi veya Gurupların Davranışları Üzerine Etkileri

Bu pozitif araştırma alanı, yukarıda tartışılanla ilişkili, fakat ondan tümüyle farklıdır ve bu alan, dar anlamda, “Kamu Tercih Teorisi” olarak adlandırılabilir kavrama daha yakın bulunmaktadır. Analiz burada, vergilendirme ve harcama şeklindeki kurumların özellikleri ile ilgili bulunmaktadır. Araştırma alanı, ayrıca oylama teorisini de içermektedir.

Basit çoğunluk oylama kuralları altında ne tür bütçe özelliklerinin ortaya çıkacağı tahmin edilebilir? Genel bütçe fonları ile farklı amaçlara tahsis edilmiş vergi kaynaklarından oluşan fonlar karşılaştırıldığında harcamaların hacminde ve bileşiminde ne tür farklılıklar ortaya çıkabilir? Etkin oylama imtiyazı yerel mülk sahipleri ile birlikte bütün seçmenleri kapsayacak biçimde

genişletildiğinde, kamu borçlanmasına yönelik isteklilik konusunda ne tür farklılıklar tahmin edilebilir? Örneğin; eğitim hizmeti, bir takım tekel durumundaki okullar ve ailelere doğrudan sağlanan eğitim kuponları aracılığıyla piyasa mekanizması yoluyla sağlandığında, bu hizmetlere sarfedilen kamu harcamalarının karşılaştırılmalı düzeyi ne olacaktır? Okul bölgelerinin birleştirilmesinin bütçe hacmine ve hizmetlerinin niteliğine olan etkisi nelerdir? İmtiyaz dağıtma yetkisine sahip olan bürokratların kamu harcamalarının düzeyi ve artışı üzerindeki etkileri nelerdir?

Bunlar kamu maliyesine, genelleştirilmiş kamu tercihi vasıtasıyla yaklaşanlar tarafından üzerinde durulan sorulardan yalnızca birkaçını oluşturmaktadır. Bu örnek, pozitif araştırma alanı, buraya da soyut modellerden açıklayıcı hipotezlerin, tündengelim yoluyla çıkarıldığı ve aynı zamanda bu hipotezlerin ampirik olarak test edilebileceği düzeyde bir kurumsal analizi kapsamaktadır³.

III. NORMATİF KAMU MALİYESİ İÇİN GENİŞLETİLMİŞ ALAN

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşıldığı gibi kamu tercihi, kamu maliyesi içerisindeki pozitif analiz alanını genişletmiş bulunmaktadır. Normatif araştırma alanının durumu nedir? Kamu tercihinin etkileri bu konuda da hem ilginç hem de önemli sonuçlara sahip bulunmaktadır. Açıklayacağım gibi, bu etkiler bir anlamda normatif vergi teorisinde çok eskilere dayanan tartışmaların büyük çoğunluğunun meşruiyetini -ki bu meşruiyet teorik refah ekonomisinden ortaya çıkan normların kamu maliyesi uzantısında görünmemektedir- anlamaya yardım edecektir.

³Bu konuda yapılmış ilk çalışmaların bazıları şu kitap içerisinde yer almıştır: Theory of Public Choice, (Ed.) James M. Buchanan ve Robert Tollison (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1972). Mali tercih paradigmasını kapsayan bir ders kitabı için bkz. Richard E. Wagner, The Public Economy (Chicago: Markhom, 1973).

“Kamu Malları Teorisi” başlığı altında özetlenebilecek ikinci araştırma alanı ile analize başlamak yararlı olacaktır. Bu gelişmenin, kamu tercihi teorisi gibi Kıta Avrupası geleneğine kadar uzanan kökleri bulunmaktadır. Fakat tanım için Samuelson’un 1954 yılındaki⁴ yaratıcı formülasyonunu burada aktarmak faydalı olacaktır. Samuelson şu normatif soruyu ortaya koymuştur: kamu ekonomisinde etkinlik için yerine getirilmesi gereken koşullar nelerdir? Bu koşulları, genel makro terimlerle tanımladıktan sonra, kamu malları üretimini ve sonuçta ortaya çıkacak diğer faydaların kişiler arasında dağılımını belirlemek üzere dikkatini bir “sosyal refah fonksiyonuna” çevirmiştir. Samuelson’un bu temel modelinde, normatif vergi teorisinin hiçbir yeri bulunmamaktadır.

Vergi yüklerinin marjinal olarak dağılımı yönünde Samuelson’un kaynak dağılımında belirttiği şartları da içeren daha az düzeydeki genel normlar, Erik Lindahl tarafından daha önce geliştirilen modelde bulunmaktadır. Kamu ekonomisinde Lindahl dengesi kavramı, son on yıl içerisindeki genel denge teorisyenlerinin çabaları sonucu ortaya çıkmıştır. Bu teorisyenler daha önce çözümlerin istikrarlı olması ve mevcut kanıtlar ile ilgilenmişlerdir.

Bununla birlikte normatif vergi teorisinde bu geleneksel sorular, hem genel denge refah teorisinin ve hem de kamu tercihi teorisinin sınırları ötesinde bir modern yeniden canlanmaya tanık olmuştur. Ben burada, 1970’lerde kamu maliyesi ile ilgilenen yetenekli genç uygulamacıların dikkatlerini cezbetmeye başlayan “optimal vergileme”deki çalışmalara atıfta bulunuyorum. Çok genel anlamda bu çalışma, modern matematiksel ekonominin gelişmiş araçlarını kullanarak normatif kamu maliyesinin klasik sorunlarını incelemektedir. Bu alanda çalışmış kimseler vergi yükü dağılımına, mali süreçte global olarak etkin olmuş çözümlerden bağımsız bakma

⁴ Paul A. Samuelson, “The Pure Theory of Public Expenditure” *Review of Economics and Statistics*, 36 (November 1954) 387-89.

eğiliminde olmuşlar ve ayrıca bu kişiler kamu malları teorisi çerçevesinde ortaya çıkan normları da ihmal etmişlerdir. Böylece, tekniğindeki karmaşıklığa rağmen, “optimal vergi teorisi” Wicksellian öncesi Anglo-Amerikan kamu maliyesinin çerçevesine metodolojik olarak bir geriye dönüşü göstermektedir.

Yetersiz bir normatif kamu maliyesi tartışması bugün varlığını sürdürmektedir. Bu çerçevede bağımsız ve normatif alanın dışında çözümler kamu tercihi paradigması içinde önerilmektedir. Şimdi kamu tercihi teorisinin nasıl değişmiş olduğunu kamu maliyesinde normatif analiz ortamını tümüyle nasıl değiştirebileceği sorusuna dönmek istiyorum.

Cevabım, kamu tercihi açısından pek çok hususu savunmaktadır. Fakat sanırım; kamu tercihinin üretken normatif çalışma alanı için mevcut potansiyelinin çok fazla olduğu sonucuna varılamaz. Uygun bir biçimde ortaya konulup yorumlandığında kamu tercihi bizim Wicksell’in mantıklı gerçekliğini, normatif vergi teorisinin ortaya koyduğu geleneksel soruların bir kısmının açık politik ilişkisi ile birleştirmemize olanak tanımaktadır.

Devletin tümüyle vatandaşlardan ayrılmadığı herhangi bir toplumda süreç mantıken iki yönlü bir mübadele olarak biçimlenmelidir. Vergiler elde edilen faydalar için yapılan ödemelerdir. Fakat gözlenen politik yapı içerisinde toplam sıfır olan pozitif oyunlar (positive-sum game) olarak, kollektif tercih işlemini tasavvur etmek nasıl mümkün olmaktadır.

Burada normatif açıklamaları anlamak için doğrudan Wicksell’e dönmemiz gerekiyor. Wicksell reforma ilgi duymuştur ve iyiliksever despotların sorunları çözümleyebilecekleri varsayımı konusunda normatif öğüt vermenin tamamen anlamsızlığını kabul etmiştir. Wicksell, mali sonuçların politik kuramlardan kaynaklandığını ve eğer reform başlatılacaksa kurumsal yapının değiştirilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Dahası Wicksell, politik tercihler yapan kurumlarla, vergileme ve harcama yapan kurumlar arasında

birbirlerinin yerine geçebilme özelliği olduğunu farketmiştir. Bildiğimiz gibi, Wicksell normatif tartışmanın çoğunu politik yapıya yöneltmiştir. Wicksell, vergi mevzuatının katı kurallarının çoğunu, politik karar verme kurallarındaki etkinlik artırıcı değişikliklerle yumuşatmaya gayet istekli bulunmaktaydı.

Bir anlamda, kamu tercihi teorisinin Wicksellian dualite'nin diğer yarısının meydana getirdiğini söyleyebiliriz. Mevcut politik kurumlara dayalı olarak, daha kabul edilebilir sonuçlar elde etmek üzere mali kurumlar nasıl değiştirilebilir? Çok daha direkt olarak üzerinde durulması gereken konu; kamu harcamalarının ve vergi yüklerinin paylarının spesifik dağılımının nasıl yapılacağıdır.

Ampirik olarak, bireyleri, kamu tercihi rolleri çerçevesinde yani seçmenler, politikacılar, bürokratlar olarak her dönemde vergi payları dağılımlarına dayalı olarak değil, faaliyetlerinin sonucunda vergi payı dağılımlarını sağlayacak olan alternatif vergi kurumları arasından tercih edenler olarak gözlemlemekteyiz. Yasama meclisi üyeleri, alternatif finansman araçları arasından seçim yapmaktadırlar. Yani seçim kişisel gelirlerin düz oranı veya artan oranlı olarak vergilendirilmesi; kurum ya da şirketlerin vergilendirilmesi, muamelelerin vergilendirilmesi, tüketime vergilendirilmesi, servetin vergilendirilmesi vb. araçlar üzerinde yapılmaktadır. Gerçek dünyadaki örneklerde, vergi mevzuatı ve kurallarının, bir kez yerine oturduktan sonra uzun bir süre yürürlükte kalacağı beklenir. Vergi kurumları arasındaki tercih konusunun kurallar arasından yapılacak tercihe veya "anayasal" tercihe benzediği kabul edilebilir.

Bununla birlikte anayasal çerçevedeki vergi düzenlemeleri arasından yapılan tercihi düşünmeye başladığımızda, herhangi bir tek bütçe dönemi içerisindeki vergi yükünün çağrıştırdığı toplamı sıfır olan oyunlardan kurtuluruz. Tek bir dönem bağlamında, toplumdaki tüm kişiler tarafından hiçbir zaman kabul edilmeyecek vergi bölüşümüne esas teşkil eden düzenlemeleri; müzakereli ve tartışmalı şekilde

oybirliğiyle onaylayacak bir anayasal çerçevede düşünmek kavramsal olarak mümkündür. Bir anayasal veya anlaşmacı ortamda, tarihsel olarak gözlemlemiş bulunduğumuz alanların bazıları dahil, vergi kurumları üzerinde potansiyel anlaşma için kriterler belirlemek mümkün olmaktadır. Şimdi artık ideal olarak mali yapı için toplum üyelerinin yarar fonksiyonlarının içinde bulunan ve ahlaki ilkelere elde edilemeyen bazı normlar oluşturmak mümkündür.

Kamu Tercih modelinin ele aldığı anayasal yaklaşımın zorunlu olarak vergi yükü dağılımından bireylerarası ya da gruplararası anlaşmazlığın tüm unsurlarını alıp çıkardığını öne sürmüyorum. Fakat bu analiz, Normatif Ortodoks Teorisi'nin ortaya koyması gereken anlaşma ortamından ayrılmaya izin vermektedir. Soru şu şekildedir: Bir anayasal aşamada bireylerin birbirini izleyen dönemler boyunca, mevcut sistemin yürürlükte kalacağını bilerek üzerinde anlaşabilecekleri vergileme yapısı nedir? Burada bir tür karşılıklı bağlayıcı nitelikli bir anlaşma yapmak için kurumların yarı daimiliği gereklidir. Çünkü yalnızca bu yolla bireysel ekonomik statünün kimliği hakkında gerekli belirsizlik ortaya konabilir. Sınırlı hizmetlerden yararlanan potansiyel vergi yükümlüsü, anayasal tercih işlemine katılması istenildiğinde, kendi gelecek durumu hakkında tamamen cehalet perdesi (veil of ignorance) arkasında bulunmaktadır⁵.

Bu normatif kamu maliyesi teorisine ilişkin anayasal yaklaşımın üzerinde ayrıntıya girmeyeceğim. Yüzeysel önerilerimin heyecan verici bir çalışma gerçekleştirmek üzere beklediğini göstermeyi başarabildiğimi umuyorum. Halen politik sürecin işlemesine ilişkin

⁵ Gordon Tullock ve ben *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962) başlığını taşıyan kitabımızda; kurallar üzerinde anlaşma birliğine varmadaki belirsizliği gözlemleyerek anayasal kuralların yarı sürekliliğini savunduk. John Rawls, daha genel ve daha açık bir şekilde normatif adalet ilkesi tartışmasında; temel politik kurumların yerine oturmasından önce bütün kişilerin yüzyüze gelecekleri cehalet perdesi (veil of ignorance) üzerinde duruyor. (Rawls, A. *Theory of Justice* Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971).

bazı spesifik varsayımlar altındaki bir toplum için “vergi anayasası” (tax constitution) veya daha geniş anlamda “mali anayasa” (fiscal constitution) olarak adlandırdığımız bir konu üzerine çalışmaktayım. Bu araştırma şimdiden geleneksel normatif teorinin pek çok yönünün başarısız olduğunu ortaya koyan sonuçlar vermiştir. Bu araştırmayı buradan özetleyeceğim. Fakat mali reform için kabul edilebilir normlar oluşturmaya başlamadan önce yukarıda sıralanan birbirinden farklı üç araştırma alanının her birinin, pozitif analizinin gerekli olduğunu kaydetmeliyim. Vergi yükünü kimlerin taşıdığını bilmemiz veya en azından bazı tahminlerde bulunmamız gerekmektedir. Çeşitli vergilerin kamu tercihini olduğu kadar özel tercihleri de nasıl etkilediğini bilmeliyiz ya da en azından bazı tahminlerde bulunmalıyız. Politik sürecin nasıl çalıştığını bilmemiz ya da en azından bir takım tahminler çıkarmamız gerekmektedir. Ancak o zaman, normatif bir konu olan vergilemede adalet hakkında sorular sormaya başlayabiliriz. Wicksell eserini, “Vergilendirmede Adalet İçin Yeni Bir İlke” (A New Principle for Justice In Taxation) olarak adlandırmıştır. Kamu Tercih Teorisi, Wicksell’in önderliğinde, onun görüşlerinin ayrıntılı bir biçimde işlenmesine yardım edebilir.

DEVLETİN BAŞARISIZLIĞININ ANATOMİSİ *

Gerald Sirkin

Çeviren: Coşkun Can Aktan

Özel tercihler sistemi içerisindeki başarısızlıklar Bator'un "Piyasa Başarısızlığının Anatomisi" başlığını taşıyan makalesinde sistematik olarak incelendi.¹ Kamusal tercihler sistemi içerisindeki başarısızlıkları da benzer şekilde incelemek mümkündür. Özel tercihlerdeki başarısızlıkların benzerleri kamusal tercihlerde de görülmektedir. Başarısızlık kelimesi ile pareto optimumuna ulaşmadaki başarısızlığı kastediyorum. Devletin başarısızlığına ilişkin kanıtlar yasama faaliyetlerinde gözlemlenebilir. Örneğin, Bazı atıl askeri tesislerin mahalli halkın kullanımına açılmaması, devlette hizmet kayırmacılığının olması, herhangi bir iş ya da mesleğe girişte engellemeler getirilmesi, fiyat kontrolleri, faiz oranlarına sınırlamalar getirilmesi, tarımsal destekleme programları; özel çıkar gruplarının etkisiyle sonuçlanan yasama faaliyetleri gibi olaylar devletin başarısızlığına örnek olarak gösterilebilir. Devletin başarısızlığını tam olarak ölçmek ya da belirlemek güç olmakla birlikte, mevcut kanıtlar çerçevesinde devletin başarısızlığının mevcudiyeti ile ilgili olarak çok az endişe duymalıyız.

Bu makalede devletin başarısızlığına ilişkin tüm konular değil, sadece kamusal tercihlerle ilgili olan başarısızlıklar incelenecektir. Kamu yönetiminin yapısı, bu başarısızlığın temel kaynağını oluşturur. Bürokrasi, doğru ya da yanlış enformasyon sağlama konusunda gücü

* G. Sirkin, "The Anatomy of Public Choice Failure", in: R.D. Leiter and G. Sirkin (Eds.), *Economics of Public Choice*, New York: 1975, pp. 15-26.

¹ Francis M. Bator, "The Anatomy of Market Failure", *Quarterly Journal of Economics*, No: 3. August-1958, pp. 351-79.

elinde bulundurması dolayısıyla kamu tercihi sürecinde önemli rol oynar.

I. OPTİMUM KAMU TERCİHİ İÇİN GEREKLİ KOŞULLAR

Piyasa ekonomisinin başarısızlığı analizleri, pareto optimumuna ulaşmak konusunda geliştirilmiş teorik bir yaklaşımdır. Aynı teknik, kamu tercihi alanına da uygulanabilir².

A. Tercih Mekanizması

1. Demokratik Süreç

Demokratik süreç, kamu ekonomisinde optimizasyon için asgari şarttır. Kamusal tercihler, bireysel tercihlerden oluşmaktadır. Kamu ekonomisinde sonuçlar, bireylerin tercihlerinin tatmin edilmesiyle (pareto kriteri ile) ölçülmektedir. Demokratik süreç (oylama süreci) olmadan birey tercihleri bilinemez ve bireylerin hak ve özgürlükleri korunamaz.

2. Oylama Metodu

Pareto-optimal bir sonuç elde etmek için oylama yöntemi büyük önem taşır.

a) Oybirliği Kuralı

Buchanan ve Tullock³ tarafından belirtildiği üzere pareto-optimal bir sonuç için oybirliği kuralı gereklidir. Bununla birlikte aşağıdaki nedenlerden ötürü oybirliği ilkesi uygulanabilir bir oylama yöntemi değildir.

1. Oybirliğine ulaşmanın maliyeti yüksektir. Bu bakımdan seçmenler oybirliğinden başka bir oylama kuralını tercih edecektir.

² Bu yaklaşım James S. Coleman tarafından savunulmaktadır. Bkz: James S. Coleman, "The Possibility of A Social Welfare Function", American Economic Review, Dec., 1966.

³ Bkz: James M. Buchanan and Gordon Tullock. The Calculus of Consent, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

2. Oybirligi kurali uygulandigi takdirde, bunun dagitimsal sonuclari bireyler arasında farklı olacaktır. Bireyler anlasmaya ulasmadaki egilimlerinden vazgeceklerdir.

3. Oybirligine ulasmayi hedef alan bir karar verme yontemi istikrarli olmayacaktır. Oybirligi kuralinin benimsenmesi halinde durumlarini iyilestiremeyeceklerini dusunen bazı kimseler ile demokrasiden yana olmayan kimseler oybirligi ile anlasmaya ulasmasina engel olacaklardır.

b) Oy Ticareti

Kamusal meselelere vatandasların katılımıyla karar verildigi ve her oy veren bireyin oylarini bir hizmet için diger oylarla degistirilebildigi cogunluk kuralina dayanan bir oylama yontemi, oy ticaretinin bulunmadigi bir oylama yonteminden de fazla pareto optimumuna yakin olacaktır.

Oy ticaretiyle ilgili mekanizmanın basarisı öncelikle bireysel tercihlere baglidir. Oy veren nüfusun iki gruba ayrildigini varsayabiliriz; oylamaya katılan tüm üyelerin üzerinde anlastıkları bir konuda oy ticareti sözkonusu olmayacaktır. Oy ticaretinin basarisı, ikinci olarak, oy ticaretine iliskin düzenlemelere dayanmaktadır. Oy ticaretinden elde edilen sonucler asagidaki sartlara bagli olacaktır:

1. Oy ticareti konusunda sadece anlasmaya varilmis olmamali, aksine oy ticareti fiili olarak gercekleşmelidir.⁴
2. Fikir ayriligina dayali olarak olusan monopol ve monopsonun engellenmesi için alıcı ve satıcıların sayısı yeterince çok olmalıdır.
3. Tam kamu meseleleri hakkında aynı anda karar verilmemelidir. Her mesele hakkındaki oylar diger meselelere iliskin oylarla degistirilebilmeye hazır olmalıdır.⁵

⁴ İbid, Chap, 6.

⁵ Dennis C. Mueller, "The Possibility of A Social Welfare Function: Comment", American Economic Review, Vol ivii, No: 5, Dec. 1967.

4. Karar alma sürecinde bireylere önerilerini ortaya koyma fırsatları eşit olarak sağlanmalıdır.

5. Oy ticareti yapan kişiler, diğer kimseler tarafından yapılan oy ticaretine de izin vermelidirler.⁶

Bu şartların tamamı sağlansa dahi oy ticareti pareto-optimum bir sonucu garantilemeyecektir.⁷

B. Seçmen Davranışı

1. Her seçmen oyları sonucu elde edeceği fayda ve katlanacağı maliyetler konusunda bilgilendirilmelidir.

2. Seçmenler oy ticaretini faydalarını maksimize edecek şekilde yapmalıdırlar ve bu faaliyetleri sonucunda maliyetler beklenen faydaları aşsa bile oylarını kullanmalıdırlar.

II. İDEALDEN SAPMALAR

Demokratik sistem zorla kabul ettirilmiş kamu kararlarını ihtiva edebilir. Halen Amerika'da seçmenlere karşı direkt sorumlu olmayan yargı sisteminin, kendi tercih ve isteklerine uygun politikaları empoze ettikleri bilinmektedir. Aynı şekilde bürokratlar da kendi tercihlerine uygun politikaları empoze edebilirler. Bununla birlikte yargı ve bürokrasinin gücü sınırlandırıldığında demokrasiden sapmalar kısmen de olsa ortadan kaldırılabilir.

A. Seçim Mekanizması

Oybirliği kuralı hiçbir yerde uygulanmamaktadır ve gerçekte çoğunluk kuralı evrensel bir karar alma yöntemidir.

⁶ Ibid.

⁷ Seçmen sayısı çok olduğunda bir seçmenin sonucu etkileyebilme imkanı oy ticaretinden sonra bile önemsiz olacaktır. Burada biz şu soru ile karşı karşıyayız. Seçmenin sonucu etkileyebilme gücü sınırlı olduğuna göre niçin oy ticaretine yönelmektedir. Bkz: Anthony Downs, *The Economic Theory, of Democracy*; Gordon Tullock, *Toward A Mathematics of Politics*, Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, 1967. Chap. VII. Yoram Barzel and Eugene Silberger, "Is the Act of Voting Rational?" *Public Choice*, XVI. Fall-1973; Morris Silver, "A Demand Analysis of Voting Costs and Voting Participation", *Social Science Research*, vol 2, No: 2, August 1973.

Oy ticareti de hiç kullanılmamaktadır. Bununla birlikte oy ticaretine benzer logrolling genellikle demokratik bir süreç içinde ortaya çıkar. Logrolling oldukça karmaşık bir süreçtir.⁸

Logrolling oy ticaretine benzemektedir. Sorunlar üzerinde doğrudan oylamadan ziyade, temsilciler için uygulanmakta olan oylama sistemini gözönüne alalım. Her temsilci, farklı çıkarlardaki seçmenlerin koalisyonu ile göreve getirilmiştir. Bu sıfatla kendisinden, başarması için seçildiği karar grubuna mümkün olduğunca yakın olacak bir dizi kamu kararının uygulanması için, diğer temsilciler ile işbirliği yapması beklenmektedir. Bu logrolling işlemi en azından aşağıdaki hususlarda ideal oy ticareti işleminin bir alt kademesidir.

- 1) Her aday yalnızca bir tercihler paketini temsil edebilir. Seçmenlerin yalnızca birkaç paket arasından tercih hakkı vardır. Kendilerine sunulmayan paketler hakkındaki tercih derecelerini oy vererek açıklama imkanına sahip değildirler. Her aday, en fazla oyu elde edebilmek ve rakiplerine galip gelebilmek için alternatif tercihler paketinden kendi çıkarına en uygun olanını seçecektir.
- 2) Logrolling tüm olası kamu tercihlerinin bir paketini meydana getirmez. Çok sayıdaki ayrı paketleri sarmalayarak ilerler. Seçmenler (kendi temsilcileri aracılığıyla) tüm konularla ilgili olarak oy ticareti yapma fırsatına sahip değildirler.
- 3) Temsilcilere logrolling, monopol veya monopson gücün kullanımına izin veren birkaç oy ticareti yapan kimse tarafından yapılan bir mübadeleyi ifade etmektedir.

Logrolling'in kamu tercihi üzerinde daha fazla ya da daha az etki yapıp yapmadığı sorulabilir. Logrolling bir taraftan sorunlar arasında mübadeleye izin vererek tercih yoğunluğu ortaya çıkarır ve bu da tercih sürecinin etkinliğini artırır. Diğer taraftan da özel çıkar gruplarının etkisini artırır. Ayrı ayrı oy verildiği takdirde (tam bilgi

⁸ Bkz. Dennis C. Mueller, Geoffrey C. Philpotts and Jaroslav Vanek, "The Social Gains From Exchanging Votes; A Simulation Approach", Public Choice, xii, Fall, 1972.

ile) her biri iptal edilecek olan bazı özel çıkar teklifleri bir paket olarak çoğunluğu sağlayabilir.

Bununla beraber bir teklifin özel bir çıkar grubuna fayda sağladığı gerçeği bunu kendiliğinden etkisiz kılmaz. Kazananlara sağlanan net faydalar kaybedenlere yüklenen zararları aşabilir.

Seçmenlerin tam bilgiye sahip bir şekilde tüm olası politika paketleri grubundan bir paket seçeceklerini farz edin. Oylama sürecinde muhtemelen tercih sıralama sistemi karmaşık olacaktır. Fakat sonunda seçilmiş olan paket pareto optimal olmalıdır. Aksi takdirde bir kimsenin diğerlerine hiçbir zarar vermeyen bir kazanç sunacak olan başka bir paketi seçme fırsatı her zaman mümkün olacaktır.

Bundan dolayı logrolling etkisiz sonuçlar meydana getiriyorsa, bunun sonucu ortaya çıkan logrollingin kendisi değil, fakat icra edildiği yoldur. Seçmenlere tüm olası paketler arasından bir seçme hakkı tanınmamaktadır. Teklifler çoğunluk sağlayacak şekilde bir araya konulmuş birkaç paketten oluşmaktadır. Çoğunluk sağlanıyorsa üstün bir paket aramak için hiçbir fırsat tanınmaz.

B. Seçmen Davranışı

Seçmenlerin oy verme konusundaki başarısızlıkları pareto-optimal bir sonuca ulaşmayı engelleyecektir.

Daha açık ve önemli bir sorun bilgi ile ilgilidir. Her seçmenin, her teklifin kendisine sağlayacağı faydaları ve yükleyeceği maliyetleri bilme ihtiyacı vardır. Bu konuda iki engelle karşılaşır:

Birinci engel, oy verme amacıyla bilgiye yapılan yatırımın bir kazancının sözkonusu olmamasıdır. Bilginin maliyeti az olsa bile, kazanç her zaman daha küçük olacaktır.

Seçmenler genellikle kendilerini doğrudan ilgilendiren konular üzerinde en iyi şekilde bilgilendirilirler. Seçmenler kendilerine önemli faydalarının olacağını ve az maliyet yükleneceklerini ümit ettikleri konularla ilgilenirler. Seçmenler kendilerini ilgilendirmeyen konular hakkında nispeten bilgilendirilmemektedirler. Bir teklifle doğrudan ilgili olan kimse bunun faydalarını bilecektir. Maliyeti yüklenecek olanlar, maliyetlerin geniş alana yayılmaya meyilli olması, belirsiz ve hesaplanamayacak ölçüde karmaşık olması

sebebiyle genellikle bilgilendirilmeyeceklerdir. Her sorunda kazananların kazançlarını tam olarak tahmin ettikleri ve kaybedenlerin de zararlarını az tahmin ettikleri zaman, kamu tercihlerinin son paketi pareto optimal olamaz.

İkinci önemli engel, kamu tercihinin özellikle yanlış bilgi üretimine eğilimli bir alan olmasıdır. Politikacılar genellikle bilginin seçmenleri yanıltmasından yararlanarak yeniden seçilebilmeyi garantilemeye çalışırlar. Önemli derecedeki bilgi kaynağını kontrol eden bürokratlar da idare ettikleri programların devamı ve gelişimine yardımcı olacak biçimde yanlış bilgidен faydalanırlar.

Yanlış bilgi üretimi kamu sektörüne mahsus değildir. Fakat, kamu ve özel sektör arasında sorunun derecesini etkileyen bir fark vardır. Özel sektörde, sahtekarlıkları ortaya çıkarma ve teşhir etmede doğrudan çıkarı olan birçok iştirakçi vardır. Kamu sektöründe bilgiye yatırım yapmayı mükafatlandırmayan aynı fayda-maliyet ilişkisi, aynı zamanda yanlış bilginin meydana çıkarılmasına ve teşhirine yapılan yatırımı da mükafatlandırmaz. Üstelik özel sektörde dürüstlüğü kontrol edecek kamu kurumlarına para ödenirken “bekçiyi kim gözetleyecek” sorusuna hala bir yanıt bulunmamıştır.

III. SONUÇLAR

Demokratik süreçte kamusal tercihler ile ilgili olarak başlıca iki başarısızlık sözkonusudur. Oy mekanizmasındaki ve bilgi eğitimindeki bozukluklar.

Oylama mekanizmasındaki bozukluğun oy ticareti sistemi ile düzeltilmesi mümkündür. Bu durumda tüm kamu sorunlarının aynı anda ve bütün olarak oylanması gereklidir. Bu sorunlardan herhangi biri üzerinde karar vermek için tüm sorunların yeniden de alınması gerekecektir. Sorunlar üzerinde doğrudan oylama gerekli olacaktır.⁹

Özel sektörde bireyler için bilgiye yatırım yapmak irrasyonel olduğundan ve kamu sektöründe ise politikacı ve bürokratlar için

⁹ Bkz. Gordon Tullock, “Problems of Majority Voting”, Journal of Political Economy, İxii, Dec. 1959, 571-79.

yanlış bilgi sağlama kazançlı olacağından bilgi eğilimindeki bozukluklar d¼zeltilemez.

Sonuç olarak, kamu tercihinde ortaya çıkan refah kayıplarına çözüm, oylama sürecinin iyileştirilmesi ile ilgili olamaz. Daha büyük ilerlemeler kamu tercihinde tahsis edilen sorunların seçiminde daha ayırt edici olunması ile başarılabilir. Kamu ve özel tercihlerdeki başarısızlıkların incelenmesi sonucu, bir takım kararların ve hizmetlerin özel kesime devredilmesinin daha uygun olduğunu göstermektedir.

DEVLETİN BAŞARISIZLIĞINI TEŞHİSTE VE YAPISAL REFORM ÖNERİSİNDE KAMU TERCİHİ TEORİSİNİN BAŞARISI VE SINIRLARI*

James M. Buchanan

Çeviren: Coşkun Can Aktan

2.1. GİRİŞ

Devletin başarısızlığına kamu tercihi teorisinin yaklaşımı konusunda bir çalışma sunmam istendi ve ben bu fırsatı ortodoks analizin ötesine giderek ve daha önce ihmal edilen bazı konuları burada tartışmak suretiyle değerlendirmek istiyorum.

Ortodoks yaklaşımı başlangıçta gözden geçirmek yararlı olacaktır. Bu konu Bölüm 2.2' de yapılmaktadır. Bölüm 2.3, standart bazı görüşler çıkarılabilecek özetlemeleri içermektedir. Bölüm 2.4, 2.5 ve 2.6'da; bir anlamda "Kamu Tercih Teorisi" ötesindeki bir perspektifin metodolojik açıklamaları yer almaktadır. Bölüm 2.7'de; hem politikada hem de piyasa içerisinde bireysel davranışa göre "homo economicus" modelini inceleyeceğim. Bölüm 2.8'de, kurumsal reformun düzenlenmesi için minimax ilkesini ve Bölüm 2.9'da ise bunun kamu tercihi ile olan ilişkisini araştıracağım. Sonuçlar Bölüm 2.10 içerisinde yer almaktadır.

* James M. Buchanan, "The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in offering Bases For Constructive Reform" Horst Hanusch (Ed.), Anatomy of Government Deficiencies, Berlin: Springer - Verlag, 1983, s. 15-25.

2.2. DEVLETİN BAŞARISIZLIĞI TEORİSİ OLARAK KAMU TERCİHİ

Teorik refah ekonomisi uygun bir şekilde "piyasa başarısızlığı" (the theory of market failure) olarak adlandırılmıştır. Teorik refah ekonomisinin temel konuları 1930, 1940 ve 1950'lerde açıklandığında, ilk önce bu konular kaynakların dağılımında etkinlik için gerekli ve yeterli koşullar olarak anlaşıldı. İkinci olarak, ekonomik değişkenler arasındaki ilişkilerin yapısı, kaynak dağılımında etkinlik için gerekli şartları sağlamada başarısızlığa uğradı. Göreli olarak refah ekonomisinde, çok az kurumsal içerik bulunmaktaydı. Fakat, genel kabul olarak, kapitalist ekonomi içerisinde gözlenen bu ilişkiler devletin, kaynakların etkin dağılımını sağlamada başarısız olduğu, şeklinde anlaşıldı.

Evrensel düzeyde "piyasa başarısızlıklarını" ortaya koyan teorik refah ekonomisi, aynı zamanda bazı politik araçların düzenleyici önlemler olarak açık bir şekilde kullanılmasını önermiştir. Böylesine idealize edilmiş düzenleyici önlemlerin kurumsal yapı içerisinde var olacağı üzerinde durulmamaktaydı. Teorik refah iktisatçılarına göre, piyasa ekonomisi kaynakların etkin dağılımında "başarısız" kalmıştır. Buna karşın "ideal" kamu ekonomisi bir alternatif olarak düşünülmüştür. Bir çok vesileyle, kamu tercihi teorisini; geniş ölçüde 1960'lı ve 1970'li yıllarda gelişen biçimiyle teorik refah ekonomisinden kaynaklanan "piyasa ekonomisinin yetersizliği teorisi"ne karşılık olarak "devletin başarısızlığı teorisi" olarak nitelendirdim. Yukarıda belirtilen birinci teori kaynak dağılımında etkinlik için gerekli şartları sağlamada piyasa sürecinin başarısızlığını ortaya koyarken, kamu tercihi teorisi (Paul Samuelson tarafından bir kez "refah politikası" olarak adlandırılmıştır.) devletin uygulayacağı düzenleyici önlemlerin etkin kaynak dağılımı gerçekleştirmedeki başarısızlıklarını ortaya koymuştur.

Kamu Tercihi Teorisi başlangıç analiz düzeyinde, "yardımsever despot" imajının bir değer taşımadığını ortaya koymuş, bunun yanısıra refah ekonomisinin kurumsal karşılaştırma standardı olarak birleştirmiş olduğu kurumsal karşılaştırma standardı olarak birleştirmiş olduğu devlet ve politik modeli açıklamaktan fazlasını yapmıştır. Da-

ha ileri bir düzeyde Kamu Tercih Teorisi, değişik kamu tercihi rollerinde fayda maksimize eden kişilerin davranışlarını metodolojik bireysellik varsayımına dayalı olarak politik karar verme sürecinin kendi modelleri aracılığıyla açıklamaktadır.

Kamu Tercih Teorisi, kapsam bakımından teorik refah ekonomisinden bir dereceye kadar fazla pozitif veya en azından bir dereceye kadar az normatif olmuştur. Belirttiğim gibi, devletin başarısızlığı teorisi, ilk olarak belirli bir kurumsal yapının, yani piyasaların yetersiz kaldığını göstermesiydi. Neye karşı yetersizlik ? Ne ile karşılaştırıldığı ? Bir kez teorik refah ekonomisinin normatif yapısındaki bu durum, esasen alternatif kurumsal yapının pozitif analizi yoluyla ortaya konulduğunda "başarısızlık" üzerinde daha az önem görmektedir. Bu şu anlama gelmektedir; kamu tercihi teorisyenleri, teorik refah iktisatçıların hata ve kusurlarını tekrar etmemişler; onlar realiteyi bir ideal ile karıştırmamışlardır. Ve kamu tercihi teorisyenleri, politikaya; etkin bir kurumsal alternatif olarak idealize edilmiş bir piyasa yapısını ileri sürmemişlerdir.

2.3. KURUMSAL KARŞILAŞTIRMA

Kamu tercihi iktisatçıları, mantıksal bir yaklaşımla karşılaştırmalı kurumsal alternatifler konusundaki tartışmaları geliştirmiş olduklarını öne sürebilirler. Eğer hem piyasaların hem de devletin idealize edilmiş standartlarının işlemesi yönünde; etkin kaynak dağılımı amacı, bireysel özgürlüğün devamı, dağılımcı adalet (distributive justice) veya diğer aranılan niteliklerin başarısız kaldığını kabul edersek organizasyon yapısı hakkında neler söylenecektir ? Bir toplumdaki kişiler arasındaki karşılıklı bağımlılık nasıl kurumsallaştırılabilir?

Spesifik olarak düzenlenmiş bulunan sektör ya da "endüstriler" için alternatif organizasyon biçimleri arasında karşılaştırma en iyi koşullarda yapılabilir ve gerçekten yapılmalıdır da. Bazı "endüstriler" için, karşılaştırma daha ziyade açık sonuçlar verebilir. Üretim dağıtım faaliyetlerinin yapıldığı bir serbest ve açık piyasanın etkinlik doğuru-

cu özellikleri içerisinde, bir bölünebilir mal veya hizmetin (sözgelimi ayakkabı veya su tesisatçılığı) piyasa ekonomisinde üretilmesi daha uygundur. Öte yandan, söz gelişi milli savunma hizmetinin genellik ve kamusal özellikleri, piyasa benzeri ciddi "özelleştirme" düşüncesini gündeme getirebilir.

Böyle bir karşılaştırmada, piyasa türü ve kabaca birinin diğerini dengelediği politik organizasyonun avantaj ve dezavantajlarıyla farksızlık sınırı yakınında bir yere düşen sayısız "endüstriler" olacaktır. "Kamu hizmeti işletmeleri" olarak adlandırılacak bu tür endüstriler için farklı toplumlarda farklı organizasyon yapıları gözlemeyi bekleyebiliriz.

Refah ekonomisi tarafından açıklanan ve onun kurumsal karşılaştırmadaki tarihi gelişimine bağlı olarak kamu tercihi teorisi, rakkası deyim yerindeyse "sağa doğru" kaydırmıştır. Piyasa ve devlet alternatiflerinin her ikisinin "tüm yönleriyle" ve "yardımsever despot" körlüğü olmaksızın karşılaştırılması; 1950 ya da 1960'taki hakim görüşler temeli üzerinde meydana getirilmesi muhtemel olan karışımından, eninde sonunda daha az kamu sektörü etkisi taşıyan bir özel kamu sektörü karışımı meydana getirecektir. Karşılaştırmalı sonuçlar üzerindeki böyle bir değişimin, kamu tercihinin temelini oluşturan ideoloji ya da ideolojisizlikteki herhangi bir değişimle veyahutta başka herhangi bir faktördeki değişimle ilgisi bulunmamaktadır. Söz konusu olan değişim tümüyle, ilgili alternatiflerin daha geliştirilmiş bir karşılaştırmasından ileri gelmektedir.

Organizasyon yapılarının yalnızca durum itibarıyla ve pragmatik olarak marjinlerdeki genişlemeye dikkat etmeden karşılaştırılması kabul edilebilir bir yöntem değildir. Taşma (spillover) veya dışsal etkiler tüm organizasyon yapıları içerisinde ortaya çıkabilir. Bu etkiler, durumdan duruma ve endüstriden endüstriye gözden kaçma eğiliminde olacaktır. Bireyler bakımından; piyasa sektörü tarafından belirlenen özel fiyatlara davranışsal ayarlamalar yapabildiği, buna karşın, kamu sektörü tarafından belirlenen değere bireylerin motivasyonlarını ayarlayamadığı genel bir rasyo, bir tek "endüstri" için

uygun bir şekilde idrak edilmiş karşılaştırmalı değerlendirme için bir girdi olarak kritik bir öneme sahip olabilir. Kaynak dağılımına, ekonomik büyümeye, bireysel özgürlüğe, politik katılıma ve dağıtımçı adalete verilen farklı önem, sosyal düzenin politizasyonunda tercih edilen derece ya da sınırı etkileyebilir. Karşılaştırmının bu aşamasında tartışmaya, normatif ilkeler girmekte ve kamu tercihi teorisi fazla bir şey vaad edememektedir.

2.4.TERCİHİN BİR MANTIĞI OLARAK FAYDA MAKSİMİZASYONU

Buraya kadar, bu konferansı düzenleyenlerin benden beklediğini sandığım bazı endişelerimi özet olarak sunmuş bulunmaktayım. Bununla birlikte, bu çalışmamın geri kalan kısmında, bir anlamda, "Kamu tercihi karşıtı" gibi görülebilecek bir takım hususları tartışmak istiyorum. "devletin başarısızlığına " ve hatta "piyasa başarısızlığına" değil, fakat daha çok, iktisatçılar ve özellikle de kamu tercihi iktisatçıları bakımından analitik metodolojik başarısızlık diye adlandırabileceğimiz konuya eğilmek istiyorum.

"Piyasa başarısızlığı" ya da "kamu sektörü başarısızlığı" deyimiyle kurumsal organizasyon yapısına atıfta bulunmaktayız. Kurum veya kuralların, sınırlamaları tahmin edilen işleyiş özelliklerini analiz ediyoruz ve "başarısızlık" demekle, eğer kurallar değiştirilebilirse "daha iyi" sonuçlar elde edeceğini göstermek istiyoruz. Bu analiz içersinde kurallara uygun bir şekilde çalışan, kuralların koyduğu sınır ve kısıtlamalara uygun olarak davranan kişilerin özelliklerini ihmal ediyor ya da atlıyoruz. Bahsetmiş olduğum gibi, tüm analiz fayda maksimizasyonu peşinde koşan bireylerden başlamaktadır.

Eğer sıkı bir tercih mantığı düzeyinde kalırsak fayda maksimizasyonu varsayımınca yaratılan herhangi bir sorun bulunmamaktadır. Yani, bu şu demektir ki; şayet tartışmaları bireysel fayda fonksiyonu içerisinde ayrıntılarıyla belirtmeden ve tanımlamadan bırakırsak bu takdirde, fayda maksimizasyonu yapısını karşılıklı etkileşim işlemlerinin analizinde kullanabiliriz. Bununla birlikte, kavramsal olarak bile, analizi test edilebilir hipotezler meydana getirmek üzere kulla-

nıma sokamayız. Böyle test edilebilir görüşler, meydana getirebilmek için, bireysel fayda fonksiyonları üzerinde yapılan tartışmaların tanımlanması zorunludur. Ve esasen güçlükler bu tanımlama basamağıyla birlikte ortaya çıkmaktadır.

2.5. HOMO ECONOMICUS VE PİYASA BAŞARISIZLIĞI

İktisatçılar, Piyasa ilişkilerini analiz ederken fayda fonksiyonu üzerinde iyi tanımlanmış ve eski tip ekonomik adam anlamına gelen "homo economicus"a uzun bir süre güvenmişlerdir. En az kısıtlayıcı formulasyonu çerçevesinde "homo economicus" yapı yalnızca parasal birimlerle gösterilen ve nesnel olarak ölçülebilen ekonomik değerin, temsili kişinin fayda fonksiyonu içerisine bir tartışma olarak girmesini gerektirir. Bu örnekte, sözkonusu yapı, tercih fonksiyonunda, ekonomik değerin yalnızca bir tek tartışma konusu olacağını ve bu tartışmanın temsili kişinin davranışlarını etkilemede hakim olacağını gerektirmektedir. Fakat, genel kabul gören bu asgari davranış modeliyle silahlanmış olarak iktisatçılar, bazı prediktif açıklamalarda bulunabilirler. Talep edilen miktar, fiyatlar düştükçe artmakta, arz edilen miktarlar fiyatlar yükseldikçe artmaktadır. Uygun bir şekilde değerlendirildiğinde bu sonuçlar ampirik kanıtlarla yeterli ölçüde doğrulanmışlardır.

Bununla birlikte, ekonomik teorinin bu "homo economicus" asgari formulasyonunun, refah ekonomisinden ortaya çıkan piyasa başarısızlığı ile ne ölçüde ilgili olduğunu tam bir şekilde görmek yararlı olacaktır. Piyasaların içerisinde dışsallıkların (taşma ve komşu etkileri) bulunduğu bu durumda, başarısız kaldığı iddia edilen standart örneklerden birisini ele alalım. Pigovian düşünme çizgisi bilinmektedir. Üretimin "Gerçek sosyal maliyetleri" çamaşırlara verilen zararları da içine almaktadır. Fabrika sahibi, bu çevreye verilen dış maliyetleri üretim kararlarının alınmasında kendi özel maliyetlerinin bir parçası olarak dikkate almayacaktır. Piyasa yetersiz kalmakta; idealize edilmiş bulunan etkinlik normları, daha az duman çıkarma işlemine doğru önlemler alınmasını gerektirmektedir.

Burada fabrika sahibiyle ev kadını arasında herhangi bir verim etkisizliğini ortadan kaldırmak üzere pekala yapılabilecek olan Coase yönlü pazarlık olasılıklarını ihmal etmek istiyorum. (Coase [1960] ile karşılaştırınız.) Aşırı Pigovian modeli sınırı içerisinde bile etkinliği elde etmek için bazı düzenleyici önlemlerin fabrika sahibinin ev kadınına yüklediği masrafları dikkate almaması yalnızca kendi ekonomik çıkarı için, parasal kazançlarını maksimize etme varsayımına dayanmaktadır. Fakat dikkat edilirse bu varsayım, piyasa ilişkilerini genel bir biçimde eleştirmesine ilişkin bir önceki tartışmamda özetlemiş bulunduğum çok daha fazla kısıtlanmış ve sınırlanmış "homo economicus" yapı biçimini meydana getirmektedir. Dışsallık modelinde piyasa başarısızlığını değerlendirmek için, ekonomik değerın fayda fonksiyonunda ya tek bir önerme ya da bu önermenin, davranışları etkilemede diğer tüm tartışmalara hakim olduğu varsayımına gerek duyuyoruz. Böyle bir kısıtlayıcı varsayımda bulunmaksızın, fabrika sahibinin dışarıya verilen zararı kendi kararlarında hesaba katmadığını belirleyemeyiz. Böyle bir durumda, piyasanın etkin sonuçlar meydana getirmede yetersiz kaldığı iddiası herhangi bir temelden yoksun kalabilir. Ve piyasa ilişkisi genel olarak ele alındığında, kişilerin gerçek karar süreçlerinde bu dışsal maliyetlerin hesaba katılıp katılmadığını ya da ne ölçüde gözönüne alındığını belirlemeye yarayan herhangi bir ampirik araç bulunmamaktadır. Piyasa başarısızlığı tanısı açık ampirik destekten yoksun bulunmaktadır¹.

Fabrika sahibi ile ev kadını arasındaki karşılıklı ilişki tarafından ortaya konan ekonomik durumda hiç bir ampirik içerik olmadığını ileri sürmediğime dikkat ediniz. Örneğin, dışarı duman salma üzerine konan bir verginin, duman çıkışının azaltabileceğini tahmin edebiliriz. Bu tahmin, fabrika sahibinin tercih fonksiyonunda ekonomik değerın bir tartışma olduğunu gerektirmektedir ve bu test edilebilir bir tahmindir. Test edilmesi mümkün olmayan şey, vergi (ev kadınının üzerine yüklenen masraflara ideal olarak denk düşen bir verginin bile)

¹ Bu hususu "Cost and Choice" başlığını taşıyan kitabımda ayrıntılı bir şekilde incelemiş bulunmaktayım.

tarhını fabrika ve ev kadınına içeren ekonomide kaynak dağılımının etkililiğini iyileştirebileceği ya da azaltabileceğidir.

2.6. HOMO ECONOMICUS VE DEVLETİN BAŞARISIZLIĞI

Yukarıdaki açıklamaları, piyasaların refah ekonomisinin tanımlanan anlamda başarısız kalmadığını göstermek için yapıyorum. Aynı şekilde, yine kişilerin, kendi eylemlerinin ekonomik mübadelede onlarla doğrudan ilgili olmayan üçüncü kişiler üzerinde olan tüm etkilerini hesaba kattıklarını ileri sürmüyorum. Önceki bölümdeki açıklamaları yalnızca, "devletin başarısızlığını " kamu tercihi tanısını tartışmaya doğru bir ara istasyon ya da bir köprü olması bakımından yapıyorum.

Bilindiği üzere, kamu tercihinin merkezi metodolojik yönü, kamu tercihi rollerine sahip kişilerin davranışlarını açıklamada fayda maksimizasyonunun açık bir şekilde genişletilmesidir. Seçmenler, bürokratlar, yargıçlar, yasama meclisi üyeleri, bu roller içerisinde hareket ettikleri kısıtlamalara (kurallara) tabi olarak, kendi faydalarını maksimize etmeye çalışan diğer tüm kişilere çok benzer şekilde hareket etmektedirler. Fakat, şimdi mantıklı modellere eylemsel bir içerik koymaya çalıştığımızda ortaya çıkan sorunların bir kısmını inceleyelim. Eski dostumuz, homo economicus'u kullanmaya çalışalım ve kamu tercihi yapısında rol alan kişilerin, ekonomik değerden sanki tümüyle etkilenmiş olarak hareket ettiğini varsayalım. Yani "homo economicus" modelini, dışsallıkların varlığıyla piyasa ekonomisinin yetersizliğini teşhis etmemize izin veren saf şekliyle benimseyelim.

Tek tek seçmenlerin davranışlarına baktığımızda çabalarımız derhal karaya oturur. Çok sayılı gruplarda, çoğunlukla belirlenmiş sonuçları tek bir oyunun etkileme olanağı azdır. Böylece seçme eylemi herhangi bir maliyeti içeriyorsa ekonomik olarak rasyonel kişiler oy kullanmayacaktır. Geniş bir biçimde tartışılmış bulunan bu paradoks, kuşkusuz "homo economicus"un kısıtlayıcı biçimden vazgeçilmesi ve seçmenlerin fayda fonksiyonları üzerinde refah tartışmalarının farklı biçimlerinin ortaya konması suretiyle çözüme kavuşturulabilir ve

kişilerin gözlemlenen oy kullandığı gerçeği, "homo economicus"un dar anlamda davranışları uygun bir biçimde tanımlanan niteliğine sahip olmadığını göstermektedir.

Bu kadar çok söz edildikten sonra artık seçmen paradoksuna bağlı bulunan ve sık sık kamu ekonomisinin yetersizliğinin temel nedenlerinden biri olarak yinelenen "enformasyon yetersizliği" hipotezi ile de aynı sorunların ortaya çıktığından da söz etmek gerekmektedir. İkinci hipotez, geniş bir seçim bölgesinde oy "kullanan" kişiler için bile, grubun karşı karşıya geldiği tercih alternatifleri hakkında bilgilendirilme konusuna kaynak yatırılmasında onlar için herhangi bir ekonomik dürtü bulunmadığını belirtmektedir. Bireysel olarak masrafları taşımadıklarından ya da semereleri toplamadıklarından dolayı, tercih yapma için herhangi şahsi sorumlulukları bulunmamaktadır. Fakat yine bu hipotez, saf "homo economicus" modelinin davranışı tamamladığını varsaymaktadır. Şayet bu varsayım bırakılırsa ve bireysel fayda fonksiyonuna refaktan başka tartışmalar dahil edilirse "enformasyon yetersizliği"nin ortaya çıkacağı sonucuna nasıl varabiliriz? Tıpkı tüten baca örneğindeki "piyasa başarısızlığı" durumunda olduğu gibi, hipotez için doğrudan deneysel hiç bir destek bulunmamaktadır.

Yine dikkat edilmeli ki, analizin tümüyle ampirik içerikten yoksun bırakılmasını öneriyorum. "Homo economicus" yapının dar anlamda ve kuşkusuz daha kabul edilebilir biçiminin bırakılması korunduğu sürece, hâlâ oylama masraflarının azaltılması durumunda daha çok kişinin oy kullanacağını, eğer enformasyon masrafları azaltıldığında kişilerin tercih alternatifleri konusunda bilgilendirilmesinin daha olası olduğu ve benzeri sonuçları çıkarabiliriz. Bunlar ampirik olarak test edilebilir hipotezler ortaya koymakta, fakat bunlar yalnızca "homo economicus"a özgü durumlara bağlı bulunmaktadır.

Analizi, diğer kamu tercihi rollerine sahip kişilerin davranışlarına kadar genişletebiliriz. Belirlenmiş bir takım görevleri yerine getirmek üzere hükümetçe çalıştırılan bayağı bir bürokrati düşünün. Özel

bir firmada çalışan bir kişinin davranışlarını tanımladığımız aynı yöntemle bu kişinin davranışını belirlememiz olasıdır. Her iki model de daha dar anlamdaki "homo economicus" yapıya sıkı sıkıya bağlı kalmayacağını, çalışanın karşılaştığı sınırlamalar çerçevesinde mümkün olduğunca sevimsiz olan iş gücünü en aza indirmeye çalışacağını göstermektedir. Bununla birlikte, özel sektör çalışanı için bu sınırlamalar daha fazla olabilir. Çünkü davranışların firma kârlarından pay alacak kişilerce dikkatli bir biçimde izlenmesi daha muhtemeldir. Devlet hiyerarşisinde, personelin çabalarını yakından izlemede, bürokratik personel denetçilerinin doğrudan hiç bir ekonomik çıkarı bulunmamaktadır. Denetim rollerinde kâr hakkı iddia eden hiç bir kimse mevcut değildir. Ayrıca, eğer bürokratik ödüller genellikle işletmenin büyüklüğüne ve dolayısıyla bu da işletmenin bütçelerine bağlı ise büro denetçileri, fiilen sağlanan hizmetlere olan herhangi bir "talep"ten tümüyle bağımsız bir biçimde, bütçe hacimlerini en fazlaya çıkarmaya çalışacaklardır. Özel bir firmanın sahiplerinden farklı olarak bürokratlar kiralari ya da kârları doğrudan elde etme imkanına sahip değildirler. Bundan dolayı, bunlar işletme hacmini anlamlı etkinlik sınırlarını aşan bir biçimde artırmaya çalışırlar.

Piyasa ve devlet organizasyonu içerisinde farklı teşvik yapıları mevcuttur; bu farklı yapılar bize, davranışlardaki farklılıkları tahmin etmeye olanak sağlar ve bu hipotezler ampirik olarak test edilebilir. Fakat bu hipotezlerin, kabul edilmesi sınırlı anlamda tanımlanan ve net zenginlik maksimizasyonuna hakim bir rol yükleyen bürokratik davranış için "homo economicus" modelini meşru kılmaz. Bütçe büyüklüğünü maksimize etmeye çalışarak, geleneksel görevleri olarak kabul edilen "kamu çıkarı" nı korumaktan kaçınarak özel çıkarlarının peşinde koşmaları dolayısıyla bürokrasilerin "yetersiz olduğuna" ilişkin hiç bir kanıt bulunmamaktadır.

Bu analizi, politikacılara, yasama meclisi üyelerinin davranışlarına kadar genişlettiğimizde, bu kişilerin hemen hemen yalnızca makam imtiyazlarını korumaya çabalayan kişiler oldukları anlaşılabilir. Herhangi bir milletvekili, yalnızca kendi seçim bölgesindeki seçmenlerin

beğenisini "satın almaya" çalışır. Seçmenler, bürokratlar ve milletvekilleri bakımından net refah maksimizasyonunu kapsayan homo economicus'un saf biçiminin "kamu ekonomisinin yetersizliği" işaretleri vermesi şaşırtıcı değildir. Gerçekten de, şayet bu modeli benimsersek devletin başarısız olduğuna hayret edebiliriz. Vatandaşlarca talep edilen ve hizmetlerin bazılarının kesinlikle yönetimlere sağladığı ve vergilerin kesin gelir maksimize eden sınırlarında olmadığı yolundaki gözlemlerde açık paradokslar bulunmaktadır.

2.7. HOMO ECONOMICUS'UN İLGİ ALANI

Kişiyi gerek piyasada ve gerekse kamu tercihi davranışında yalnızca, hatta hakim bir biçimde kendi net refahının değerini maksimize etmeye çalışan biri olarak tanımlama girişimini durdurmayı ve bu durumlardan kaçınmayı öneriyorum. Kendimizi metodolojik olarak piyasada veya kamu tercihinin davranışlarda ekonomik bireysel fayda fonksiyonuna girme tartışmasına izin veren, fakat bir kaç tartışma içersinde yalnızca bir tanesi olarak ve bir çok durumlarda kritik etkileyici faktör zorunda olmayan biçiminde "homo economicus" varsayımını sınırlandırmamızı öneriyorum. Kuşkusuz her birimizde modası geçmiş ekonomik adamın bir ögesi bulunmaktadır ve ortalama olarak bu, bir çok sıradan davranışımız için önemli olabilir, fakat "eski adam"ın yanısıra, sürekli olarak etki yapan diğer unsurlarda mevcuttur. Homo economicus ile birlikte yaşayan bazı "ekonomik olmayan kişilerde bulunmaktadır ve bunların mevcudiyetini ve sayılarını ölçmenin güçlüğünden dolayı bunların yumuşatıcı etkisini görmezlikten gelmek deliliktir.

Belirtildiği gibi, eğer "homo economicus"u her konuyu açıklayıcı bir model olarak kabul edersek, "devletin yetersizliği"ni teşhis etmek gerçekten kolaydır. Buna karşın böyle bir modelde seçmenler oy vermezler; oy verenler ise yanlış bilgilenmişlerdir, bürokratlar görevlerinden kaçınırlar ve keyfi yetkilerini bütçe hacimlerini ve bütçe bileşimlerini kendi yararları doğrultusunda saptırırlar. Seçimle işbaşına gelmiş politikacılar makam imtiyazlarını korumaya çalışırlar ve

yeniden seçilebilmek için gerekli en küçük seçmen gruplarının istemlerine yaltaklanırlar. Yargıçlar sakin yaşamın tadını çıkarırlar ve görevlerinde çok az zaman ve çaba harcarlar. "Kamu yararı" düşünceleri analize hiç de girmez.

Bu modelin ortodoks politika bilimcisi bakış açısından "politikanın" ve "devletin" ne ile meşgul olduğunun bir kötü karikatürü gibi görünmesi pek şaşırtıcı değildir. Bununla birlikte, bu aynı ortodoks politika bilimcisinin, teorik refah iktisatçısından "piyasanın yetersizliği" teşhisini kabul ettiğinde ve bu tanıyı politika kontrolleri piyasalar üzerine kadar genişletmede haklı göstermek için kullanmaya benimsemeyen pek istekli olduğu piyasa davranışı hakkındaki modele eşittir.

Bu çalışmada önerdiğim, "homo economicus" yapı ne piyasalar ne de politika için uygun bir biçimde biçimlendirilemez. Hem piyasa ve hem de politik işlemlerde bireysel fayda fonksiyonlarında "ekonomik önermelerden başka" bir şeye güvenmeliyiz. Fakat ekonomik önermenin bireysel davranışlarda, piyasalarda ve politikada fayda fonksiyonlarında daima önemli ve ilgili bir tartışma olarak kaldığını da akıldan çıkarmamalıyız. Bir dereceye kadar alçak gönüllü, fakat kuşkusuz savunabilir anlamda sanırım, kamu tercihinden çıkarılabilecek metodolojik ile dersin, bu öğütten başka bir şey olmadığını söyleyebiliriz.

2.8. KURUMSAL DÜZENLEMENİN ASGARİ İLKESİ

Hem kurumların yapısını tanımada ve hem de gelişmeleri örgütlemeye anlamlı bir ilerleme yapmak için benimsememiz gereken evrensel fayda fonksiyonu yaklaşımında içerilen kurumsal düzenlemede önemli görüşler mevcuttur. İnsan davranışının piyasa kurumları içerisinde tamamen özel çıkar peşinde koşmak eğilimine rağmen, bunun aynı zamanda dolaylı ve maksatsız olarak "Kamu Çıkarı" diye adlandırılacak unsuru ilerletmeyi sağlayabileceğini keşfetmek 18. yüzyıl filozoflarından, Mandeville, Hume ve özellikle de Smith'in dehalarıydı. Bununla birlikte bu filozoflar insanı bu kadar dar bir biçimde ele alarak tanımlamamışlardır. Onların ilgileri kurumların

düzenlemesinde yatmaktaydı ve onlar dar ekonomik çıkarlar, insan davranışına egemen olsa bile istenen sonuçların elde edilebileceğini göstermeye çalışmışlardır. Bu nedenle gerçek bir asgari tercih ilkesi tarafından, devlet benzeri organizasyondan ziyade piyasa benzeri organizasyon tercih edilmek zorundaydı. Piyasalarla taban tabana zıt politikada, bireysel ekonomik çıkar ile "Kamu Çıkarı" arasında bir uygunluk sağlayacak herhangi bir doğal yapısal bağıntı bulunma olasılığı görünmemektedir. Şayet kasaba kendi çıkarlarını gözetme izni verildiğini bilirse Adam Smith ile birlikte kendimizi daha iyi hissedebiliriz. Çünkü ancak bu yolla onun bize akşam yemeği için et sağlayabileceğinden emin olabiliriz. Fakat buna tümüyle zıt olarak, bürokratomuzun da kendi ekonomik çıkarını gözetebileceğini düşündüğümüzde, onun bu davranışı hiç hoşumuza gitmeyebilir, çünkü onun, bunu bizim iyiliğimizden ziyade sadece zararımıza yapa-bileceğini idrak ederiz.

Klasik politik iktisat içerisindeki keşifler ile piyasa koordinasyonunun faydasının keşiflerinde yaratılan gerçek entellektüel heyecanı anlamak, en azından benim için basittir. İnsanın kendi hemcinsinin ahlaki ve manevi yargılarına, tümünden ve nazik bir biçimdeki bağımlılığı en azından kısmen yumuşamış görünüyordu. Piyasaların iyi tasarlandığı ve anayasal yasal bir düzende işlenmesine olanak sağlandığı ve insanların birbirleriyle serbest ve açık rekabet içerisinde doğal özgürlük sistemine uygun hareket etme izni verildiği bir ortamda kişinin, psikolojisi tarafından dikte ettirilen davranış ölçülerine uygun bir yaşam sürmedeki başarısızlığından dolayı kaygılanmak için pek fazla bir neden bulunmamaktadır.

Bu yüzyılın sosyal bilimci ve filozoflarının çoğu, klasik politik iktisadın içerisinde geçtiği modeli anlar ve değerlendirir görünmektedirler. Adam Smith, kendi piyasa düzenini "homo economicus"un, insan davranışının tüm yönlerine egemen olduğu varsayımı üzerine kurmamıştır. Kişiler yasalara uygun ve geleneklerin sınırları içerisinde davranıyordu; belki birbirleri için, şefkat ve ortak duyguyu kapsayan "ahlaksal fikirler" sergiliyorlar. Yasal bir düzen, çalışabilir bir piyasa ekonomisi düzeninin gerekli bir parçasıydı. Fakat Smith'e göre piya-

sa, içerisinde insanların kendi özel çıkarları doğrultusunda hareket ederek diğer kişilerin benzer çıkarlarıyla iç içe geçmiş olarak ve onları engellemeyen tek bir model sunuyordu. Politik kurumsal karşılıklar var gibi görünüyordu; şu ölçüye kadar ki yaptığımız işler politik görevdeki kişilerin kararlarına tabidir; bunlar, bürokratlar, meclis üyeleri ya da yargıçlar olabilir. Onların özel çıkarlarını daha "genel çıkarlara" yüceltmek bakımından, en azından belirli bir ölçüye kadar, onların isteklilik eğilimlerine zorunlu olarak bağımlı bulunmaktayız. Klasik politik iktisadın, piyasa ve piyasa işlemlerinin bir savunması biçiminde ya da eleştiriciler tarafından kapitalist kurumlar için bir mazeret olarak anlaşılmaya başlanması pek şaşırtıcı olması gerektir.

2.9. KAMU TERCİHİ VE KURUMSAL REFORM

Klasik politik iktisadın normatif ilkeleri 19. yüzyıl sonlarında ve 20. yüzyıl başlarında niçin unutulmaya başlanmıştır? Kamu tercihinin, bu ilkelerin dolaylı olarak "yeniden keşfedilmesine" dayandığını söylemek hangi bakımlardan doğrudur ? Burada birazcık tarih bilgisi okumak yararlı olacaktır. Ve özellikle de 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarının "demokratik ideal" in yaşama geçirilmesi ve özellikle oy verme imtiyazlarının hızla genişlemesi bakımından önem taşıdığını hatırlamak yararlı olacaktır. Seçimle gelen kontrollerin tek başına, devlet ve devlet yönetimindeki kimseleri belli sınırlarda tutmaya yeterli olduğu konusunda zımnî bir inanç mevcuttur. Bunlar hemen hemen kavranabilen tüm toplumsal "rahatsızlıklar" için politik kurumsal çarelerin devam reçetelerinin yürürlüğe konulması ve yayılması için elverişli bir iklim gösteriyordu; öyle bir iklim ki içerisinde yürütme için gerekli olan güdüsel yapı az ya da çok tümüyle ihmal edilmişti.

Kamu tercihi bu güdüsel yapıyı hemen hemen tam bir yüz yıllık yanlıştan sonra esas olarak gün ışığına çıkarmıştır. Fakat vurgulamış olduğum gibi kamu tercihi iktisatçıları şayet açıklayıcı modellerini bir kamu tercihi rollerinde kişilerin davranışları "tümüyle pozitif"

olarak geliştirirlerse, kendi çabalarının normatif etkilerini azaltabilirler. Kamu tercihi iktisatçıların aynı zamanda klasik politik iktisatçılardan da ders almaları gerekir; onlar modellerini Adam Smith'in tıpkı piyasalarda kişilerin davranışına ilişkin kendi modelini ortaya koyarken yaptığı gibi, modellerini; kamu tercihlerini ekonomik çıkarlarını maksimize eden kişiler olarak biçimlendirir bir şekilde ortaya koymalıdır. Bu tür modellerin tümüyle ya da hatta ana hatlarıyla gerçek davranışı tanımladığı konusunda hiç bir görüşe gerek yoktur. Bunun yerine, modeller, belirtilmiş olan asgari ilke üzerinde kurumsal model için esaslar olarak normatif bir biçimde kullanılmalıdır. Amaç, kurumların öyle bir düzenlemesi olmalı ki, iştirakçiler başka herşeyden çok ekonomik çıkarlarını gözetiyorlarsa, toplumsal yapıya verilecek olan zarar en az olmalıdır.

Politik kamusal organizasyon yapısı içerisinde bireysel çıkar ile kamu çıkarı arasında en azından kabaca uygunluk sağlamak için bir çok şey yapılabilir. Politika ve devlet içerisinde güdü unsuru bakımından bazı etkili değişiklikler yapılabilir. Aşırı davranış örneklerini belirli sınırlar içerisinde tutacak anayasal sınırlamalar konabilir.

Politik kamusal kesimin güdü yapısı kuşkusuz özel piyasaninkine benzeyemez. Daha önce belirtmiş olduğum gibi, karşılıklı bağımlılığımızın mümkün olduğu kadar büyük bir kısmını örgütlemek amacıyla bireysel çıkarları genel çıkarlara kanalize eden pazar düzenine olanak sağlamak için bir tartışma sürmektedir. Kuşkusuz, 1980 yılında çoğu batılı ekonomilerde önemli ölçüde "Özelleştirme" akımları mevcut olmuştur. Bu sonuç, açık bir biçimde, daha önce tartışılmış bulunan türden karşılaştırmalı dikkatli bir endüstri düzeyinde değerlendirmeden çıkacaktır. Amerika Birleşik Devletlerinde yasal kurumsal serbestleşmeye doğru olan hareket, en azından yapıcı reforma giden bu yolun bir türünü yansıtmaktadır.

Karar verme yetkisine sahip kişilerin manevi ahlak davranış standartlarındaki iyileşme potansiyeli hiç bir zaman ihmal edilmemelidir. Sir Dennis Robertson sevgiyi daima ekonomik kullanmaya gayret

etmemize ve kurumsal olarak öyle yapmak için çareler bulmaya çalışmamızı söylemiştir. Ancak bu aç gözlülük başkalarının "iyi büroları"na bağımsızlığın gerekli olduğu modellerdeki dostluklar daha iyidir demekle aynı şey değildir. Kuşkusuz burada denge abartılabilir. Politik güç sahibi ahlaklı partizan, açık bir biçimde aşırı kendi çıkarı düşkünü özel bir kişiden pekala daha az istenir olabilir. Fakat geniş hoşgörü sınırları içerisinde çalışmayı en aza indiren, vakit öldürücü bal yapmaz arıya sahip olmaksızın kendi "kamu çıkarı" düşüncesine bağlı, işinin erbabı bürokrata sahip olmak daha iyidir. İktisatçılar, özellikle gayet sıradan davranışlarda bulunan ahlaki içeriğin önemini ihmal etme eğilimindedirler. Bunların piyasa ya da piyasa dışı modellerde olması önemli değildir. Toplumsal olarak bir yarara sahip bir öğretmenin "vaizin" bir rolü bulunmaktadır.

2.10. SONUÇ

Fakat, kırılmış yumurtayı tekrar birleştirebilir miyiz? Tamiri olanaksız tuz parça olmuş şeyi tekrar elde edebilir miyiz? Bu durum çağımıza meydan okumaktadır. Normatif teoride, modelde ya da toplumsal düzen kavramında vatandaşları ve devleti aynı şekilde sınırlayan bir hukuk rejiminde içerisinde kişilerin özgür, başarılı ve hoşgörülü kalabileceği hiç bir boşluk mevcut değildir. Bu ideal düzen hiç bir zaman gerçekleşmedi kuşkusuz; 18. ve 19. yüzyıl başlarında bu gerçekleşmenin yolda olduğu ümidinde bir mantıklılık var gibi görünüyordu. Gelişme gözle görülebilir derecede hızlıydı ve kişiler gelişme olasılığına inanıyorlardı. Fakat, batılı adam yolunu şaşırды, sabrının hikmetini yitirdi ve bilmeyerek ideal düzen yolundaki gelişmelerin meyvelerinin ziyan olmasına izin verdi. Maddi refahdaki gelişmeler, kamu felsefesindeki ve sosyal mühendisliğin sınırları anlayışındaki yozlaşmayı gölgelemiştir. 18. yüzyılın sağlıklı skeptisizmi yavaş yavaş fakat kesin bir biçimde 20.yüzyıl başlarındaki mükemmeliyetçi benliğine dönüşmüştür.

"Kamu malı", "özel kişi" tarafından nasıl üretilebilir? Bu 18. yüzyıl sorusu hâlâ yanıtlanmamıştır. "kamu malı" şimdiye kadar nasıl üre-

tildi? Merkantilist çağda 19. yüzyıl dünyası nasıl ortaya çıkmıştır? Tarihçiler bize tümüyle tatmin edici olarak bir cevap vermediler. Kamu malı" ve "iyi toplum" düşüncesinin sonuçları olamayacağı ve tarihin akışının özel çıkar güçlerinin belirli etkisi tarafından sahnelendiği konusunda ısrar eden bazı meslekdaşlarımız yalnızca, bizi bekleyen kadar konusunda ümitsizlik ortaya koymuşlardır. Bununla birlikte, Profesör Hayek'in dediği gibi hiç bir şey kaçınılmaz değildir, fakat düşünce onu öyle yapar. Ben kendim, "kamu tercihinin" bizi yeniden düzlüğe çıkaracak sosyal düzenin temelleri hakkında bütünleşmiş fikirler sistemi olarak "kamu felsefesi" ile birleşmesini ve bu felsefeye dahil olup onunla bütünleşmesini istiyorum.

RANT KOLLAMA *

Gordon Tullock

Çeviren: Coşkun Can Aktan

“Rant Kollama” deyimi, 1974 yılında Ann O. Krueger tarafından kullanılmıştır. Ancak konunun teorik yönü, 1967 yılında, Gordon Tullock tarafından geliştirilmiştir. Kavramın esasını çok basit olarak şekil yardımıyla açıklayabiliriz. Yatay ekseninde satılan mal miktarının ve dikey ekseninde de malın fiyatının gösterildiği şekilde, PP doğrusu rekabet ortamında malın maliyetini, dolayısıyla fiyatını ifade etmektedir. DD talep eğrisi ile birlikte Q kadar mal P fiyatından satılacaktır. Eğer piyasada tekel hali söz konusu olsa idi Q' kadar mal P' fiyatından satılacaktı.

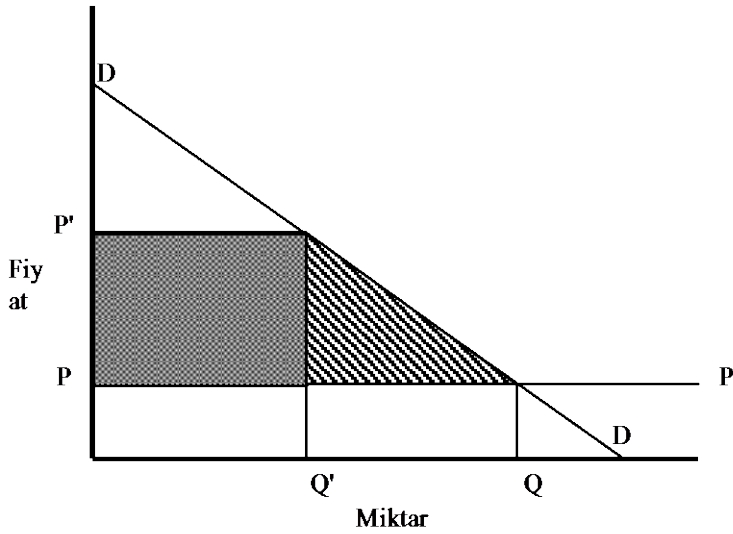
Geleneksel tekel teorisine göre Q' ile Q arasındaki miktarın satın alınması ile ortaya çıkan tüketici rantını gösteren taralı üçgen aynı zamanda toplumdaki net kaybı göstermektedir. Diğer taraftan taralı dikdörtgen ile gösterilen alan ise tüketiciden tekeliye yapılan bir transferin ifadesidir.

Bu husus ekonomiyi yeni öğrenmeye başlayan öğrencilerin canını sıkmaktadır. Çünkü bu öğrenciler genellikle tekellerden hoşlanmazlar. Ancak rant kollama ile ilgili çalışmalar yoğunlaştıktan sonra iktisatçıların çoğu tekellerin yanlışlığını kabul etmiştir. Buradaki asıl sorun, tekellerin Tanrının bir emriymiş gibi, son derece basit bir şekilde ortaya çıktığına inanılmasıdır. Halbuki tekelleri ortaya çıkaran en önemli etken kamusal mallardır.

* Gordon Tullock, Rent Seeking”, New Palgrave Dictionary of Economics, Vol. 4, 1987 pp. 147-149.

Rant kollama üzerindeki tartışmaların bir çoğu devlet tekelleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu tür tekeller devletçe meydana getirildiği için en güçlü ve kapsamlı oluşumlardır. Ancak şu da akıldan hiç bir zaman çıkarılmamalıdır ki, tekeller her zaman kamu tekeli olarak değil bazen özel tekeller olarak da karşımıza çıkabilir. Kamu tekelleri (veya bazılarının gelirini artırmaya yarayan belli bir takım kısıtlamalar) üzerinde yoğunlaşan tartışmalar bu tür faaliyetlerin son zamanlarda giderek sıklaşmasının bir sonucudur. fiimdi, özel rant-kollama faaliyetlerinin neden olduğu sosyal kayıplar üzerinde biraz duralım.

Şekil 1



Tullock ve Krueger tarafından yapılan ilk çalışmaların dayandığı temel varsayımlar şunlardır: Kar peşinde koşan işadamları bir tekel hakkı elde etme çabası içindedirler. Bu tekel özel bir tekel olabileceği gibi devletçe desteklenen bir tekel de olabilir. Bunlar, tekel hakkı elde etme olasılığını artıran her türlü faaliyete paralarının son kuru-

şuna kadar yatırım yaparlar. Buradan hareketle, şekil 1'deki taralı dikdörtgen kadar harcama yapılmış olduğu sonucuna varabiliriz. Bu varsayımlar cevap bekleyen bir çok soruyu beraberinde getirmektedir (Bkz. Tullock; 1980). Ancak, günümüze kadar geçen zaman zarfında, tüketicilerden tekelcilere herhangi bir transfer olmadığı ancak kaynakların verimsiz alanlarda israf edilmesi sonucu sosyal bir kaybin ortaya çıktığını kabul etmek durumundayız. Bu varsayım, çeşitli teorik nedenlerden ötürü, her zamana ve her duruma uymamakta ancak sosyal maliyetin altında olduğu kadar üstünde bir değer de alabilmektedir.

“Tekelleşmeye yol açan faaliyetler rekabetçi bir endüstridir” özdeyişi rant kollama ile ilgili çalışmalarda sıklıkla kullanılmaktadır. Gerçekten de rekabet sürecinde, birbirine rakip olan firmaların bir kısmı kaynaklarını tekel haline gelebilmek için kullanmaya başlar ve bazen başarılı bile olabilirler. Bu durumu bir lotaryaya benzetebiliriz. Bir çok insan lotarya için bilet alır ve bu biletlere ödenen paralar ile bir fon oluşturulur. Bilet alanların çok küçük bir kısmı ikramiye kazanır ve bu fonun büyük bölümünü elde ederken diğerleri kaybetmektedir. ikramiyenin büyüklüğü veya küçüklüğü lotaryaya katılanların taahhütlerine bağlıdır. Ancak lotarya ile rant-kollama arasındaki farkı şu şekilde ortaya koyabiliriz. Hemen hemen bütün lotarya oyunlarında ortaya konulan para, ikramiye olarak dağıtılan paranın çok çok üzerindedir. Halbuki rant kollama gayesiyle yapılan harcamaların toplamı, toplam tekel kazançlarına eşittir.

Böylece, tekelleşmeye yol açan faaliyetler bir yandan kamusal kaynakları erittiği gibi öte yandan bu tür faaliyetler peşinde koşan yetenekli kişilere doğru bir kaynak transferine yol açarak kaynak dağılımındaki dengeyi bozmaktadır. Farz edelim ki 10 farklı çıkar grubunu temsilen, 10 değişik lobi Washington' a gidiyor ve kendileri için Kongre' den bir tekel imtiyazı sağlayabilecekleri ümidiyle orada kaldıkları bir kaç yıl içinde birer milyon dolar harcıyorlar. Bu lobilerden sadece bir tanesi başarılı olabilecek ve elde ettiği tekel imtiyazı saye-

sinde bu 10 milyon dolar onun kazancı haline gelecektir. Burada başarılı olamayan lobilerden başarılı olan lobiye doğru bir kaynak transferi söz konusudur.

Tekelleşme eğilimleri ile birlikte ekonomideki kaynaklar israf edildiği ve tekel imtiyazı peşinde koşan kişilerin daha fazla verimlilik sağlayabilmek amacıyla her yöntemi deneyebilecekleri düşüncesiyle, mevcut kaynak dağılımında da benzer kaynak israfının ortaya çıkabileceğini söyleyebiliriz. Ayrıca piyasa sürecine yapılan müdahaleler de benzer sorunlar doğuracaktır. Son derece basit bir fiyat, kaynak dağılımı yönünden çok önemli sonuçlar doğuracak ve buradan çıkar sağlamak isteyen kişi veya gruplar belli kaynakları bu uğurda sarf edeceklerdir. Şüphesiz bu faaliyetlerin çok çeşidi vardır. Örneğin lobcilik yapan biri belli kısıtlamalar peşinde iken, diğer bir lobici aynı tür kısıtlamaların kaldırılması için çalışacaktır. İkinci türde faaliyetler “ranttan kaçınma” (rent avoidance) olarak da adlandırılır. Ancak bu çok pahalı bir uğraşdır ve rant kollama faaliyetlerinin olmadığı bir ortamı ifade etmektedir.

Konumuz ile ilgili diğer bir alan da doğrudan transferlerdir. “B” ye aktarılmak üzere “A” üzerine konulan bir vergi sonucunda, “A” bu vergiye muhalefet ederek, “B” de bu vergiyi savunarak lobcilik faaliyetlerine girişecektir. Her ne kadar bu lobcilerden birinin ya da diğerinin lobcilik faaliyetinin başarıyla sonuçlanması ile kendi kar elde edecek ise de, her iki lobcilik faaliyetinin toplamı transfer edilen (veya transfer edilmesi önlenen) miktarın toplamına eşittir. Farz edin ki “A”, “B” den 100\$ elde edebileceği ümidiyle lobcilik yaparak 50\$ ve “B” de “A” ya karşı lobcilik yaparak 50\$ harcamaktadır. Her ikisi de bu işin kesin sonucunu düşünmeden, beklentileri ile hareket etmektedir. Lobcilik faaliyetleri sonucunda taraflardan biri 50\$ kazanırken toplumun kaybı 100\$ olmaktadır.

Şüphesiz toplumda herkesin rant kollama şansı aynı değildir. Bazı çıkarlar gönüllü organizasyonlar biçiminde ortaya çıkarlar. Fakat öyle ilginç çıkar grupları vardır ki Washington' da herhangi bir süre zarfında bulunan herhangi bir kişi bu tür lobicilik faaliyetlerinin bir endüstri haline geldiğini görecektir.

Lobiciliğin gerçek sosyal maliyeti Washington' da faaliyet gösteren farklı lobilerin cüz'i maliyetlerinden kat kat fazladır. Rant kollayan gruplar açısından doğrudan verimliliği yüksek olan faaliyetlerin elde edilebilmesinin zahmetli olması son derece doğal bir gerekliliktir. Çünkü bu sürece, daha fazla hile karıştırmamak gerekir. 1937 yılında A.B.D. Sivil Havacılık Dairesi kuru-lurken, uçak biletleri üzerine dolaysız bir vergi koymak suretiyle uçak şirketlerinin ortaklarına bu vergi gelirlerinden bir takım ödemelerde bulunmak, politik olarak neredeyse olanaksız gibiydi. Ancak eş etkiye sahip, fakat uçak bileti alanların, uçak şirketi sahiplerine faydalandıkları hizmete göre daha fazla ödemede bulunacakları bir düzenleme politik açıdan daha kolay ol-muştur. Zahmetsiz yöntemlerin aşık ve hilesiz olması sebebiyle, bu süreçten faydalanan kimselere, zahmetli yöntemlerle yapılan fon transferlerinin gerekliliği rant-kollamanın en önemli maliyet unsurlarından birini oluşturmaktadır. Eğer hedef uçak şirketi sahiplerinin yararına olacak şekilde, uçak biletleri üzerine bir vergi konulması olsa idi ranttan kaçınan lobicilerin işi daha kolay olacaktı.

Bu noktada rant kollama ile ilgili tartışmalar politik yozlaşma ile ilgili tartışmalara dönüşmektedir. Serbest döviz piyasasının bulunmadığı bir toplum düşünün. Bu toplumda, döviz kontrol ofislerindeki memurlara rüşvet vererek döviz temin etmek mümkündür. Krueger tarafından 1974 yılında yapılan bir çalışmada, verilmesi gereken rüşvet miktarının gayet iyi bilindiği Türkiye ve Hindistan'daki toplam sosyal maliyetin ölçülebilmesi ile ilgili bir takım veriler elde edi-

lebilmıştır. Bu maliyet toplam muamele hacminin %7'si ile %15'i arasında değişmektedir.

Geleneksel olarak iktisatçılar rüşvetin bu şeklini kendi içinde cazip olarak kabul etmişlerdir. Çünkü rüşvet arzu edilmeyen durumlardan kurtulmanın bir yoludur. Ancak rüşvet rant kollamaya yol açmaktadır. Bu durumda rant kollama, çeşitli müsaadeleri kullanmak isteyenlerden değil, rüşvet alınabilecek mevkileri elde edebilmek için rekabet edenlerden kaynaklanır. Az gelişmiş ülkelerde yaşayanlar oldukça kapsamlı bir eğitimden geçerler. Ancak bu eğitim onların gelecekteki yaşamları ile ilgili olarak uygulamaya yönelik hiç bir şey vermemektedir. Bu eğitimi alanlar çok iyi eğitildikleri ümidiyle çeşitli politik girişimlerde bulunurlar. Eğer bu genç adamların serbestçe kariyer seçme şansları olsa bile, bu kariyer karşılığında elde edecekleri kazançları hiç bir kariyer almamış olanlarınkı ile aynıdır. Aradaki fark şudur; bir doktor tıp fakültesini bitirir bitirmez para kazanmaya başlar, oysa ekonomi eğitimi görmüş olan bir genç gümrük muayene memuru olmak için ayrıca bir eğitimden daha geçmek zorundadır. Gerçekten, bu işe başvuran adaylar arasında kendisinin iyi eğitim görmüş olması ihtimali 1/5' tir. Buradaki rant-kollama faaliyetinin toplam maliyeti, içlerinden sadece birinin iyi eğitilmiş olduğu bu beş kişinin politik manevralarına bağlıdır.

Şekil 1' de, noktalı dikdörtgen ile temsil edilen gelir akımlarının mevcut indirgenmiş değerini toplam rant kollama maliyeti olarak varsayarsak; bu varsayım, bir tekele veya bir imtiyaza yol açan özel bir fonksiyon biçimi olacaktır. Tekel imtiyazı elde etme yolunda yatırılan her bir dolar, ilk olarak yatırılan dolar kadar geri ödeme sağlamalı ve söz konusu fonksiyon lineer olmalıdır (Tullock; 1980). Bir çok fonksiyon bu şekli alamaz. Diğer fonksiyonlar daha çok artan veya azalan maliyet fonksiyonlarıdır.

Eğer negatif ölçek ekonomilerinde özel tekeller elde edilmeye veya kamu tekellerinden belli imtiyazlar koparılmaya çalışılıyorsa, tam

rekabet ortamında, rant kollama gayesiyle yapılan toplam yatırımlar elde edilecek rantlardan daha az olacaktır. Ölçek ekonomilerinde ise alışılmışın dışında bir durum söz konusudur. Bu ekonomilerde rant elde etmek için yapılan harcamalar, elde edilecek rantlardan daha fazladır. Burada karşılıklı bir eşitlik olmadığı gibi, sahte bir eşitlik mevcuttur. Çünkü, bir eşitliği sağlayan bütün matematiksel verilerin mevcut olmasına rağmen, 100\$'ı yarı yarıya paylaşacağını bile bile bir kişinin 75\$ harcayacağını varsaymak son derece anlamsızdır.

Bu konuda yapılması gereken, rant-kollamaya yönelen üretim fonksiyonlarının ölçülebilmesi için yapılacak ampirik bir çalışmadır. Bu ölçümleri yapmaya yarayacak herhangi bir yöntem henüz hiç kimse tarafından geliştirilebilmiş değildir. Devleti etkileyebilmek amacıyla yapılan harcamaların pek çoğu çeşitli hesaplarda yer aldığı için, özel tekellerden çok politik etkilerin maliyetinin ölçülebilmesi daha kolay gibi görünmektedir. Öte yandan özel tekellerin gerçek maliyeti özellikle saklı tutulmaktadır. Ancak bu tür tekellerin var olmadıkları anlamına da gelmez.

Okuyucu, rant kollama üzerinde neden bu kadar çok durduğumuzu merak edebilir. Bu kelime kendi başına hiç bir anlam ifade etmemektedir. Gerçekten de, eğer kanser tedavisine yönelik olarak belli rantlar elde ediliyor ise buna diyecek hiç bir şeyimiz yoktur. Aynı şekilde kendi beşeri sermayesini geliştirmek için alışılmamış, çeşitli doğal vasıfları kullanarak sınırsız rantlar elde eden M. Jackson gibi sanatçılara da bir itirazımız yok. Ancak bizim itirazımız, ithal otolara karşı belli bir kota uygulamak suretiyle kendi rantını artırmaya çalışan otomobil üreticilerine ve onun işyerinde çalışan ve sendika üyeliklerini kullanarak kendi rantlarını artırmak isteyen işçileridir. Bunların hepsi ekonomik rantlardır. Ancak rant kollama terimi bunlardan sadece sonuncusuna uygun düşmektedir. Zararlı faaliyetlerden elde edilen rantlar arttıkça bu terimin anlamı da genişlemektedir. Kanser tedavisi edilebilmesi için uğraşan bir kişi toplum için zararlı bir şey yapmamaktadır. Böylece, rantlara sebep olan faaliyetlerin bir bütün

olduğunu, ancak rant kollama deyiminin bu bütünün sadece bir kısmı için kullanılmış olduğunu görüyoruz.

Son yıllarda ekonomi teorisindeki en önemli konulardan biri rant kollama analizleri olmuştur. İlk incelemelerin sonuçları daha henüz tam anlamıyla alınmamış olmasına rağmen, tekellerin sosyal maliyetini açıklamaya yönelik çalışmalar oldukça ilginç olmuştur. Bu hataları da dikkate alacak şekilde ekonomi teorisini en geniş anlamıyla tekrar gözden geçirmek gerekmektedir. Kartel ve tekeller üzerinde bütün hayatı boyunca çalışan J. P. Morgan, bu tekellerin yol açtığı rant kollama faaliyetlerinden hem kendi para kazanmış, hem de önemli incelemeleriyle konuya katkılarda bulunmuştur. Morgan'ın, sanayideki kendi tekellerinin sosyal maliyeti için A.B.D.'ne ödediğinden fazlası, bu alanda düzenleyici bir etkisi olan bankalara gitmiştir. Ancak gerçek rantların değeri oldukça yüksek olup bunların maliyeti tekellerin kaba maliyetlerine ilave olunmaktadır.

Günümüzde, rant kollama üzerine yapılan araştırmalar olaylara bakış açımızın değişmesine neden olmuştur. Şimdilerde bütün dikkatimiz kamu faaliyetleri üzerinde rant kollamaya çalışan kişi ve gruplar üzerinde toplanmaktadır. Özel bir takım çıkar gruplarının varlığı herkesçe gayet iyi bilinmektedir. Fakat biz, ekonomideki çarpıklığın sadece kaba maliyetini görebildiğimiz için bu özel çıkarların maliyetini hesaplamaya çalışmaktayız. Ancak bunların gerçek sosyal maliyeti kat kat fazladır. Çünkü, geniş ölçekli lobicilik endüstrisi gerçekten de başlı başına bir sosyal maliyet unsurudur. Bu endüstrideki üstün yetenekli kişilerin diğer alanlarda faaliyet göstermeleri halinde, her zaman daha başarılı olacakları da herhangi bir kişi tarafından kolayca görülebilir.

Kaynaklar

Buchanan, J., Tollison R. and Tullock G. (eds.) 1980. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas: Texas A. and M. University Press.

Krueger, A.O. 1974. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, 64, 291-303.

Tullock, G. 1967. The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal* (Bu dergi şimdi *Economic Inquiry* adıyla yayınlanıyor) 5, 224-32.

Tullock, G. 1980. Efficient Rent Seeking. In: Buchanan, Tollison and Tullock (eds.), 91-112.

POLİTİK KONJONKTÜR DALGALANMALARI *

Robert D. Tollison ve Robert B. Ekelund

Çeviren: Coşkun Can Aktan

I. GİRİŞ

Politik konjonktür dalgalanmaları, iktidardaki politikacıların seçimleri yeniden kazanabilmek için seçim öncesinde istihdamı arttırmaları, seçimden sonra ise enflasyonla mücadele etmeleri şeklinde ekonomiyi yönlendirme hareketidir.

Bazı iktisatçılar, politik konjonktür dalgalanmaları olduğunu ileri sürmüşlerdir. İktidardaki politikacılar tekrar seçilmelerini sağlayacak iktisat politikalarını uygulamaya çalışırlar ve sonuçta ekonomi her dört-beş yılda bir politik konjonktürel dalgalanmalarla karşılaşır. Politikacılar yeniden seçilme ihtimallerini arttırmak için, seçim gününe dek vergileri azaltma, kamu harcamalarını ve para arzını artırma gibi genişletici politikalar uygulanır. Bu tür genişletici politikalar kısa dönemde politik açıdan bazı önemli sonuçlar doğurur. Örneğin artan gerçek gelire (hasılaya) göre işsizliğin azalması ve faizlerin düşmesi kısa bir süre sonunda elde edilen önemli politik sonuçlardır. Seçimden hemen sonra politikacılar yön değiştirirler. Seçim öncesi politikalarının bir sonucu olan yüksek enflasyon oranını sınırlamaya yönelik olarak vergileri arttırırlar, harcamaları kısarlar ve para arzını azaltırlar. Süresi yaklaşık olarak

* R.D. Tollison and R.B. Ekelund, "Political Business Cycles" in: Economics, Boston: Little, Brown and Co. 1986. pp. 733-36.

bir seçimden diğerine eşit olan bu politik hareketlerin sonucu, konjonktür dalgalanmalardır.

II. POLİTİK KONJONKTÜR DALGALANMALARI: TEORİ VE AMPİRİK SONUÇLAR

Politik konjonktür dalgalanmalarının varlığı ile ilgili başlıca üç ana tez bulunmaktadır. İlki, bu modelin başkanlık seçimlerinde seçmenlerin sadece enflasyon ve işsizliğe önem verdiğini varsayması nedeniyle yetersiz olduğudur. Eleştirmenlerin doğru olarak test ettiği üzere; adayların kişilikleri ve dış ilişkiler gibi konular seçim sürecinde önem taşır. İkinci kriter zamanlama sorununu ortaya koyar. Monetaristlerin bir bölümü, para politikasındaki gecikmenin uzun ve önceden sezilemeyecek olduğunu tartışır. Para miktarının artmasındaki oran değişiminin etkisi hemen hissedilmeyebilir. Bu etki belki de iki yıllık bir dönemde hissedileceğinden, iktidarda bulunan politikacılar için dört yıllık seçim döngüsünde belli sınırlar içerisindeki politik desteklerin maksimizasyonunu sağlayacak bir ekonomik planı çizmek zor olabilir.

Tabii ki en önemli sorun seçmenlerin sistematik olarak şaşırtılmayacaklarıdır. Eğer bireyler gerçekte ileriye göremiyorlarsa politik konjonktür dalgalanmaları hipotezi olası hale gelebilir. Fakat rasyonel beklentiler tezi ışığı altında seçmenler, seçim öncesi makroekonomik yönlendirmenin sonuçlarını önceden göreceklerinden böyle bir politik dalgalanma oluşturulamaz. Para miktarının arttırılmasıyla kişiler, enflasyon hakkındaki beklentilerini yeniden gözden geçireceklerdir. Böylece politikacıların umut etmiş oldukları politik kazanç azalacaktır.

Politik Konjonktür Dalgalanmaları teorisi ile ilgili bazı ampirik çalışmalar ve testler yapılmıştır. Bu çalışmaların büyük bölümü kongre ve kıskançlık seçimleri boyunca yapılan, işsizlik oranları ve diğer makroekonomik göstergelerin örneklerini içeren

araştırmalardır. Ryan Amacher ve William Boyes, 1952 ve 1975 yılları arasındaki Amerika Başkanlık seçimlerini iktidardaki partinin kazanıp kaybetmesine göre gruplamıştır ve öncelikle seçimlere kadar ve seçim sonrası dönemde işsizlik oranının hareketlerini üç aylık sekiz dönemde gözlemişlerdir. Amacher ve Boyes seçim öncesinde iktidar olan parti kazandığında işsizliğin önemli ölçüde azaldığını görmüştür.

Diğer çalışmalar politika ve makro-ekonomi arasında bir bağ kurabilmeyi başaramamıştır. Son çalışmasında Bennett Mc. Callum, 1949 ve 1974 yılları arasında böyle bir örnek bulamamıştır. McCallum'un tekniği, yılın üç aylık dönemleri ele alınarak işsizlik oranları arasındaki ilişkiyi ortaya koymak şeklindedir. Sonra olası konjonktürel değişimi gösteren bir seçim değeri buna eklenir. (Örneğin, işsizlik ikinci başkanlık seçimlerine kadar ölçüt alınan deneme süresince sürekli azalırken, seçimden sonra alınan sürede artmaktadır.) McCallum altı değişik kalıpla çalışmış ancak hiçbirinin orijinal denklemini açıklayıcı bir değer bulamamıştır. Sonuç olarak, her bir süreçteki (üç ay) işsizlik oranı, bir önceki işsizlik oranıyla karşılaştırılırken seçime olan yakınlığı açıklanmaktadır.

III. POLİTİK KONJONKTÜR DALGALANMALARI İLE İLGİLİ OLARAK AVUSTURYA İKTİSAT OKULUNUN GÖRÜŞLERİ

1880'lerin sonunda ortaya çıkan Avusturya İktisat Okulu teorisyenlerinin (Menger, Böhm-Bawerk, von Weiser) geliştirdikleri teori üzerinde çalışanlar, günümüzde Neo-Avusturya Okulu iktisatçıları olarak bilinirler. 1972 yılında Nobel Ekonomi Ödülünü kazanan F.A. Hayek bu modern Avusturyalılar arasında yer alır.

Hayek'in öncülüğünü takiben modern Avusturyalılar (Neo-Avusturya iktisat okulunun mensupları) politik konjonktür dalgalanmalar konusunda başlıca iki ana nokta üzerinde durmuşlardır.

İlk olarak, politik konjonktür dalgalanmalarının kaynağı makro-ekonomi değil, mikro-ekonomidir. Politikacılar işsizlik oranı gibi toplam ekonomik değerleri yönlendirmezler. Daha çok küçük işletme ve endüstrileri etkileme arzusundadırlar. Bir örnek verirsek; ülke çelik endüstrisine hükümetin para yardımı, çelik işçilerine de doğrudan yarar sağlayacaktır. Bu, hükümet tarafından yapılacak büyük bir harcama demektir. Eğer bu yasa, bir çok endüstri ya da ayrı ekonomik gruplar için gerçekleştirilirse, hükümet büyük para kayıpları ve ardından makroekonomik problemlere yol açan, ağır bedeller altına girecektir.

Avusturya İktisat Okulu'nun politik konjonktür dalgalanmaları ile ilgili teorileri, politik kaynaklı parasal hareketlerin, ekonomideki yatırım kararlarını büyük ölçüde yönlendirdiği ve sonuç olarak konjonktürel dalgalanmaya yol açtığını savunan bir fikirdir.

Neo-Avusturya İktisat Okulu'nun üzerinde durduğu ikinci nokta, ekonomideki sorunların ve yozlaşmaların politik kaynaklı para miktarının arttırılması ve daralmasından kaynaklandığıdır. Gerçekte, Avusturya İktisat Okulu mensupları, para arzındaki politik kaynaklı artma ve daralmaların nominal faiz oranlarını değiştirmesi ile üretim planlarını bozduğu konusunu tartışmaktadırlar. Bu durum şöyle gelişmektedir: Para arzındaki beklenmedik bir politik motivasyonlu artış, düşük bir faiz oranını yaratmaktadır. Gerçek tasarruf ve yatırım güçlerini gösteren (gerçek) faiz oranı, şimdiki ve gelecekteki tüketim için üretimi koordine eden fiyattır. Düşük faiz oranı, ekonomide sermaye mallarına olan yatırımı yönlendirir. Gerçekte, düşük faiz oranlı yatırımcıları yanlış yönlendirmekte, ekonomideki tüketici ve tasarruf sahiplerinin gerçek planlarına uygun olmayan davranışlarda bulunmalarına neden olmaktadır. Sermaye mallarındaki yatırım fazlası, yatırımcıların büyük kayıplara uğramasına ve daha sonra gelir ve istihdamda büyük ekonomik kayıplara yol açar. Bu duruma iktisadi durgunluk (resesyon) adı verilir. Sermaye ve tüketim mallarının üretim planları tekrar koordine edilinceye kadar bu

İktisadi durgunluk son bulmayacaktır. Yatırım fazlasının neden olduğu aşırı sermaye donanımı değer kaybedip, beraberinde ekonomik kayıplar durduğunda bu dalgalanma durulacaktır.

Konjonktür dalgalanmaları ile ilgili Avusturya İktisat Okulu teorisinin esas problemi para arzındaki politik yönlendirmeden kaynaklanan görece fiyatlar ve ekonomik etkinlikte gözlenen çarpıklıktır. Bu yönlendirmenin neden olduğu toplam ekonomik etkiler, görece fiyatları da etkileyerek enflasyona katkıda bulunma şeklinde gözlenebilir.

Bundan başka, Avusturya İktisat okulu politik konjonktür dalgalanmaları teorisi tüm seçmenler değil, bir grup seçmen üzerinde durur. Sorun, genel olarak oy kullananların (seçmenlerin) enflasyon oranına olumlu ya da olumsuz tepki vermeleri değil, belli grupların devlet politikalarındaki spesifik değişikliklere nasıl karşılık verecekleridir.

Politik konjonktür dalgalanmalarıyla ilgili olarak tek bir teori yoktur. İktisatçılar, konjonktürel dalgalanmaya ilişkin geniş istatistiksel ve olaylara dayanan bilgiler geliştirmişlerdir. Bu gerçekleri açıklayıcı genel anlamda kabul edilebilir bir teori hala geliştirilmeye muhtaçtır.

Referanslar

AMACHER. Ryan C. and William J. Boyes. "Unemployment Rates and Political Outcomes: An Incentive for Manufacturing a Political Business Cycle. *Public Choice*, 38. 1982. pp. 197-203.

HAYEK. Friedrich A. *Monetary Theory and the Trade Cycle*, New York, Harcourt Brace. 1932.

McCALLUM. Bennett T.. "The Political Business Cycle: An Empirical Test." *Southern Economic Journal* 44. January 1978. pp. 504-515.

NORDHAUS, William, "The Political Business Cycle", *Review of Economics and Statistics*, 42. April 1975, pp. 159-190.