

KAMU TERCİHİ VE KAMU MALİYESİ*

James M. BUCHANAN**
Çev.: Coşkun Can AKTAN***

"Kamu Maliyesi ve Kamu Tercihi" başlığını taşıyan daha önce yayınlanmış bir araştırmamda¹ İkinci Dünya Savaşından sonra, Amerika 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 takibeden iki bölüm içerisinde kamu tercihi teorisinin pozitif ve negatif kamu maliyesi üzerine olan etkileri analiz edilecek. Burada, kamu tercihi teorisinin ortaya çıkmasının pozitif kamu maliyesi alanını nasıl etkili bir şekilde genişlettiği ve mali kurumların normatif açıklaması ve değerlendirilmesine nasıl yansımış olduğunu göstereceğim. Bu iki bölümdeki tartışmalar çerçevesinde, kamu tercihi teorisinin bazı kamu maliyesi uygulamaları ve bu çerçevede önemli görülen araştırma alanları belirtilecektir.

* James M. Buchanan, "Public Choice and Public Finance", In: James M. Buchanan, *What Should Economists Do?* Indianapolis: Liberty Press, 1979.

** 1986 Nobel Ekonomi Ödülü Sahibi.

*** Dr.; D.E.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Araştırma Görevlisi.

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

KAMU TERCİHİ TEORİSİNİN KAMU MALİYESİ KÖKENLERİ

"Kamu Maliyesi", vergileme ve kamu harcamaları konusunu incelemektedir. Kamu maliyesinin bu iki yönü de bireylerin faaliyetinden 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 üretme 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 çerçeveye sokmak gibi ortak bir amacı paylaşmışlardır. Bunu gerçekleştirmek için bu bilim adamları, içerisinde vergileme ve harcama tercihlerinin yapıldığı politik karar organı yapısını ister istemez yakından incelemeye zorlamışlardır.

Bu yeni ufuklar açmaya gebe çalışmaların neden yarım yüzyıl süre ihmal edildiği konusu üzerinde düşünmek ilginç olacaktır. Özellikle, Britanya ve Kıta Avrupasında, 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 ilginçliği göstermektedir. Klasik politik iktisadın üretken olmayan devlet anlayışı, Benthamite faydacılığı (utilitarianism) ve idealist politik felsefe görüşleri İngilizlerin Kıta Avrupası literatürünü ihmalinin kısmi bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Fakat sır hala ortadadır. İktisatçılar, temel analiz araçlarını özel tercihten ziyade kamu tercihi bütünü içerisinde hareket eden kişilerin davranışlarını kapsayacak biçimde genişletmede niçin öylesine yavaş hareket ettiler?

Kamu tercihi teorisine ilk zamanlarda katkıda bulunan bazı araştırmacıların, bu disipline önce kamu maliyesi yoluyla ulaşmaları ve çoğunlukla çalışmaların Kıta Avrupasında sürdürülen çalışmaları yansıtmaları şaşırtıcı değildir. Duncan Black ve ben, buna güzel birer örnek oluşturuyoruz. Black'in ilk kitabı, tümeyle geleneksel kamu maliyesinin konusu içerisinde bulunan gelir vergisi etkisi üzerineydi. Fakat Black, kamu maliyesi üzerine yazmış olan İtalyan yazarları ve aynı zamanda Wicksell'in çalışmalarını da okumuştur. Bu deneyim ve birikimden Black'in şüphesiz, kamu maliyesi problemlerinden çok daha öte uygulama alanı bulunan 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.

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 *Tercih*te Bulunan Kişi veya 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 nisbi fiyatlar, ürünler, kârlar ve endüstri yapıları gibi değişkenler üzerine olan toplam etkilerini kestirebilir. Bu pozitif analiz aynı zamanda, iktisatçının amprik 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 nedene sahip bulunmaktaydı.

Pozitif kamu maliyesinin bu geleneksel alanındaki araştırmalar, İkinci Dünya Savaşı sonrası yıllarda da bazı ayrıntılı analitik teknikler yoluyla devam etti. Çalışmalar, kapalı bir ekonomiden açık bir ekonomiye doğru ve aynı zamanda Marshallian kısmi dengeden daha ileri bir genel denge çerçevesine doğru ilerledi. 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 -ki bunlar Marshallian Teori içerisinde yer almıyordu- yeni araştırma alanlarının ilgisine açıldı.

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

Eğer belli bir mali kaynağın, sözgeleşi özel bir satış vergisinin, özel piyasalardaki kişilerin davranışlarına olan etkileri analiz edilebiliyorsa, entellektüel olarak meraklı 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? Bir kez bu tür sorular gündeme geldiğinde, analitik ve amprik araştırma olanaklarına olan gereksinim açıktır. Sürekli bir biçimde değişen vergi düzenlemeleri altında bütçe harcamaları ve düzeyinin sabit kalmasını öngören bir zımni varsayım şüphesiz analitik veya amprik olarak geçerli olamaz.

Burada tüm sorular; politik kurumlar aracılığıyla arz edilen mal ve hizmetlerin "kamusallığından" kaynaklanmaktadır. Bireyler bu malların bölünebilir birimleri için "fiyatları" 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 sağlayacaklarını bilseler, pek az insan gönüllü olarak vergi ödeyecektir. Fakat kamu tercihinde kolektif rol oynayan ne kadar kişi -seçmenler, gerçekte ya da potansiyel, kamu personeli- kamusal malların sağlanması ve finansmanına katkıda bulunacaklardır? Bu seçim, mali tablonun faydalar veya harcama tarafıyla, maliyetler veya vergileme tarafı arasında kurulan köprüye bağlı bulunmaktadır. Farklı mali düzenlemeleri 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 ve ilgili bir parçasını

oluşturmaktadır. Bazen, zorunlu olarak "mali psikoloji" olarak adlandırılan kavram mali iktisat ile birleşmektedir.

Pozitif kamu maliyesinde bu araştırma alanı belki de diğer herhangi bir alandan daha az gelişmişliğini sürdürmekte ve üretken araştırma potansiyeli hemen hemen sınırsız gibi görünmektedir². Fakat burada kısa bir tartışmaya yol açan ve bu bakımdan da önemle atfedilmesi gereken bir metodolojik güçlük bulunmaktadır. Geleneksel iktisatçılar, bireylerin tercihte bulunma davranışlarının kurumsal yapı tarafından etkilenebileceği düşüncesine olumsuz bir tepki göstermektedir. İktisatçılar, bireysel rasyonalite varsayımını, onların "zihinden geçmeleri keşfetme" ye kadar genişletme 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 kişilerde az ölçüde rasyonel olarak seçim yaptıkları varsayımı, ampirik gerçekleri çürütmektedir. Çünkü sonuçları etkileyebilecek sadece birkaç katılımcının rasyonelliği tam mantıklılık ve kısmi mantıklılık olarak adlandırabileceğimiz modeller arasında sonuçların denkleğini garanti eder. "Kamu piyasalarında" durum buna hiç benzememektedir. Çözümler, özel ve bağımsız kararlar veren bir çok katılımcının karşılıklı etkileşiminin sonucu olarak ortaya çıkmaz. Kamu piyasası çözümleri, tersine ister istemez tek bir kamu ya da kollektif kararın alınmasında yer alan bir çok kişinin etkilenmesinin sonucudur. Bu sonuç, orta 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 kesin 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 Grupların Davranışları Üzerine Etkileri

Bu pozitif araştırma alanı, yukarıda tartışılanla ilişkili, fakat ondan tümüyle farklıdır ve bu alan, dar anlamda, "Kamu Tercihi 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.

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.

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 sahiplerinden bütün seçmenleri kapsayacak biçimde genişletildiğinde, kamu borçları salma istekliliği 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 hizmetlerin niteliğine olan etkisi nelerdir? İmtiyaz dağıtma yetkisine sahip olan bürokratların kamu harcamalarının büyümesi ve düzeyi üzerindeki etkileri nelerdir?

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

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 mesruiyeti -ki bu mesruiyet teorik refah ekonomisinden ortaya çıkan normların kamu maliyesi uzantısında yok görünmektedir- anlamaya yardım edecektir.

"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 formulasyonunu burada aktarmak faydalı olacaktır. Samuelson şu normatif soruyu ortaya koydu; kamu ekonomisinde etkinlik için yerine getirilmesi gereken koşullar nelerdir? Bu koşulları, genel makro terimlerle tanımladıktan sonra, kamu malları üretimi ve sonuçta ortaya çı-

3 Bu 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: Markhorn, 1973).

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

kacak diğerk faydaların kişiler arasında dağılımını belirlemek üzere dikkatini bir "sosyal refah fonksiyonuna" çevirdi. Samuelson'un bu temel modelinde, normatif vergi teorisinin hiç bir yeri bulunmamaktadır.

Vergi yüklerinin marjinal olarak dağılımı yönünde Samuelson'un kaynak dağılımında belirttiğı 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. Başlangıç sermaye demeti verilerek bireysel nicelik değerlendirilmesi için, marjinal dilimlerde Lindahl marjinal vergi paylarının dağılımına kadar genişletilmesi Lindahl'ın modelinde yegâne bir durumdur. Bir kez bu dağılım şeklen tanımlandıktan sonra, yine geleneksel vergi araçlarının nisbi değerlendirilmesi bakımından normatif vergi teorisine hiç bir yer bulunmamaktadır.

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

Çok acele edilmiş, zorunlu olarak 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 olduğuna ve 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 potansiyeli, aşırı bir derecede değerlendirilmez. Uygun bir biçimde ortaya konulup yorumlandığında kamu tercihi modeli, bizim Wicksell'in mantıklı gerçekçiliğini, 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 toplama

sıfır olan pozitif oyunlar (positive - sum game) olarak, kollektif tercih işlemini tasavvur etmek nasıl mümkün olmaktadır? Nihayette vergileme ve harcama sonuçlarından ortaya çıkan karmaşık ağ şebekesine bireylerin katılımını nasıl modellendirebiliriz?

Burada tekrar normatif açıklamaları anlamak için doğrudan Wicksell'e dönmemiz gerekiyor. Wicksell reforma ilgi duymuştur ve iyiliksever despotların sorunları çözümlenebilecekleri varsayımı konusunda normatif öğüt vermenin tamamen anlamsızlığını kabul etmiştir. Wicksell, mali sonuçların politik kurumlardan kaynaklandığını ve eğer reform başlatılacaksa kurumsal yapının değiştirilmesi gerektiğini vurguladı. Dahası Wicksell, politik tercihler yapan kurumlarla, vergileme ve harcama yapan kurumlar arasında birbirlerinin yerine geçebilme özelliği olduğunu farkettiler. Bildiğimiz gibi, Wicksell normatif tartışmanın çoğunu politik yapıya yöneltmiştir. Wicksell, vergi mevzuatının çoğu sertliklerine politik karar verme kurallarındaki etkinlik artırıcı değişikliklerle yumuşatmaya gayet istekli bulunuyordu.

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

Amprik olarak, bireyleri, kamu tercihi rolleri çerçevesinde yani, seçmenler, politikacılar, bürokratlar olarak her dönemde vergi payları dağılımlarına dayalı olarak değil, faaliyetlerinin sonucunda vergi payı dağılımları sağlayacak olan alternatif vergi kurumları arasından tercih edenler olarak gözlemliyoruz. Yasama meclisi üyeleri, alternatif finansman araçları arasından seçim yapmaktadırlar. Yani, seçim kişisel gelirlerin düz oranlı veya artan oranlı olarak vergilendirilmesi; kurum ya da şirketlerin vergilendirilmesi, muamelelerin vergilendirilmesi, tüketimin vergilendirilmesi, servetleri vergilendirme vesaire gibi araçlar üzerinde yapılmaktadır. Gerçek dünyadaki örneklerde, vergi mevzuatı ve kuralları, 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 bir kez, anayasal çerçevedeki vergi düzenlemeleri arasından yapılan tercih işini düşünmeye başladığımızda, herhangi bir tek bütçe dönemi içerisindeki vergi payı yüklenmesinin zorunlu olarak çağrıştırdığı toplamı sıfır olan oyunlardan kurtuluruz. Tek bir dönem bağlamında, toplumdaki tüm kişiler tarafından hiç bir zaman kabul edilemeyecek vergi bölüştüren düzenlemeleri; müzakereli ve tartışmalı şekilde oybirliğiyle onaylayacak bir anayasal çerçevede düşünmek kavramsal olarak mümkün olmaktadır. Bir anayasal veya anlaşmacı ortamda, tarihsel olarak gözlemlemiş bulunduğumuz alanların bazıları dahil, vergi kurumları üzerinde potansiyel anlaşma için kriterler koymak mümkün olmak-

tadır. Şimdi, artık en azından ideal olarak mali yapı için toplumun üyelerinin yarar fonksiyonlarının içinde bulunan ve ahlaki ilkelerden elde edilemeyen bazı normlar çıkarmak mümkündür.

Kamu tercihi modelinin ele aldığı anayasal yaklaşımın zorunlu olarak vergi payı dağılımından bireyler arası ya da gruplar arası anlaşmazlığın tüm unsurlarını alıp çıkardığını öne sürmüyorum. Fakat bu analiz, ortodoks normatif teorisinin ortaya koyması gereken anlaşmazlık ortamından ayrılmaya izin veriyor. 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 kabilinden anlaşma kurmak 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.

Burada normatif kamu maliyesi teorisine ilişkin anayasal yaklaşımın üzerinde ayrıntıya girmeyeceğim. Yüzeysel önerilerimin heyecan verici çalışma gerçekleştirmek üzere beklediğini göstermeyi başarabildiğimi umuyorum. Halen politik sürecin işlemesine ilişkin bazı spesifik varsayımlar altındaki bir toplum için "vergi anayasası" (tax constitution) veya daha geniş anlamda "mali anayasa" (fiscal constitution) olarak adlandırdığımız bir konu üzerinde çalışıyorum. Bu araştırma şimdiden, geleneksel normatif teorisinin çoğu kısmını tepesi üzerine çeviren sonuçlar vermiştir. Bu araştırmayı burada özetlemeyeceğim. Fakat, mali reform için kabul edilebilir normlar çıkarmaya girilmeden önce yukarıda sıralanan birbirinden farklı üç araştırma alanının her birinin, pozitif analizinin gerekli olduğunu kaydetmeliyim. Vergilerin yükünü kimlerin taşıdığını bilmemiz veya en azından bazı tahminlerde bulunmamız gerekiyor. Çeşitli vergilerin kamu tercihi olduğu kadar özel tercihleri de nasıl etkilediğini bilmek ya da en azından bazı kestirmelerde bulunmalıyız. Politik sürecin nasıl çalıştığını bilmemiz ya da en azından bir takım tahminler çıkarmamız gerekiyor. Ancak o zaman, en son 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 adlandırdı. Kamu tercihi teorisi, Wicksell'in önderliğinde, onun görüşlerinin ayrıntılı bir biçimde işlenmesine yardım edebilir.

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).