

KAMUSAL TERCİH TEORİSİ : SİYASETİN EKONOMİK ANALİZİ

Dr. Metin SARAÇOĞLU
Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F.
Öğretim Görevlisi

Kamusal tercih teorisi siyasal ve fiskal tercihlerin yapıldığı sosyal kurumlara ağırlık verdiği için kolektif tercihler teorisinden daha kapsamlı bir teoridir. Bu itibarla yeni kamusal tercih teorisini incelemekle bir ipucu yakalamayı ummamız normaldir. Bu tür teorilerin dayandığı başlıca varsayım oldukça basit olup, devletin çeşitli kurumlarında çalışan ve onları yöneten kişilerin aynı zamanda diğer kurumlarda da bir takım sosyal ve ekonomik roller sahibi bulunduğu gerçeğini vurgular. Bu sebeple önde gelen aktörler oldukça karmaşık ve karşılıklı etkileşimi bulunan eylemler içindedirler. Devlet politikaları, vergi ve kamusal harcama kararları ancak bu oyunlar analiz edilerek kavranabilir. Buchanan'ın ilk çalışmaları iktisat bilminde yeni bir düşünce ekolünün doğmasına önderlik etmiş, iktisatla siyaset bilimi arasında bazı bağlar kurulmasına yardımcı olmuştur. Ne var ki bu yaklaşımın ilk şekillerinde medyan seçmen hala merkezi bir yer işgal etmiş ve zamanla teorisinin bu kavramdan arındırılması şart olmuştur, zira o , siyasal davranışın incelenmesinde sadece bir ilk yaklaşımı teşkil etmekte idi. İktisatçılar her ne kadar medyan seçmen yaklaşımını gerek teorik, gerekse ampirik çalışmalarında yaygın biçimde kullanmış olsalar dahi, fiili kamu harcamalarının medyan seçmence tercih edilenlere yakın olduğunu gösterememişlerdir. Niskanen bürokratik kararları içselleştirmekle kamusal tercihler teorisinin ufku genişletmiştir. Bununla birlikte, bazı yazarlar bu yeni yönelimi Neoklasik teoriyi tamamlayan bir gelişme olarak düşünmeyi tercih ederler. Politikacıları makroekonomik fiskal çerçeve içine içselleştirme gayreti "siyasal konjonktür" adı verilen bir gelişmeyi gündeme getirmiştir. Fakat siyasal konjonktürün varlığını doğrulamaya yarayan verilerin bu hususta belirleyici bir işlev göremediğini belirtmek zorundayız. Üstelik, oy kullanma uzayını iki veya üç boyutlu hale getirince çoğunluk oyu dengesinin varlığı kuşku götürür olmaktadır. Sanayi demokrasilerinde kamu sektörü II.Dünya Savaşından bu yana hızla büyümüştür. Kamu harcamalarını açıklamak amacıyla ortaya atılan temel teori Niskanen ve diğerlerince düşünülen siyasal teşvikler ve yapılar üzerine inşa edilmiştir. Kamu sektörü genişledikçe siyasal ve bürokratik özçıkara, aktif çıkar gruplarına ve global karşılıklı etkileşim ağının varlığı nedeniyle ekzojen aktörlere çok daha duyarlı hale

Kamu-İş; C: 6 Sayı: 1/2000

gelmiştir. Giderek seçmen isteklerine daha az tepki göstermeğe başlayan kamusal eylemlere karşı duyulan tatminsizliği açıklarken halkın gösterdiği protesto ana faktör haline gelmiş olmasına rağmen, devletin demokratik bir toplumda nasıl davrandığını henüz tam olarak izah edebilmiş değiliz.

Son bölümde bütçeyle ilgili siyasal-ekonomik teori konusundaki arayışımızda Kantin zamanına geri dönerek kamu çıkarının her yanıyla incelendiği o ünlü tartışmada kendimizi buluyoruz. Ve öyle görünüyor ki o tartışmayı desteğimize almadan salt iktisadi argümanlarla yetinmek bizi yarı yolda bırakacaktır.

I.Buchanan ve Anayasalcılık

Bireyselci bir hareket noktasından düşünmeye başlayanlar kendilerini hep aynı muhakeme tarzı içinde buluyorlar, hep aynı tip sonuçlar elde etmekle yetinmiyorlar. Bunun iyi örneklerinden birini Buchanan'da görüyoruz. Bu ünlü sosyal bilimci 1962den bu yana iktisatta ve siyasette derin izler bırakacağını tasarladığı kararlı bir faaliyet içinde bulunuyor. Gerek refah teorisinde, gerekse kamusal tercihler teorisinde son yarım yüzyılda ortaya çıkan ve önemli yeni akımların en azından kesişme bölgelerinde Buchanan'ın adı çok geçtiğinden yazarın düşüncelerinin izlediği çizgi temel alınarak anlatılması yararlı olacaktır.

Kamusal Tercih Teorisini Siyasetin İktisadı olarak gören yazar, kişinin tercihlerinden "devletin tercihlerini" elde etme gayretini çalışmalarının hemen hepsinde sürdürmüştür. Payesiz mesih olarak vasıflandırdığı Black'in, "kişi bir tercihler kümesinden başka bir şey değildir"¹ görüşünü benimseyen² yazar, siyasetin iktisat teorisinin böylece kendiliğinden belirlediğini yazmakta ve kurucu öğelerin, "şirketler, topluluklar, toplumlar veya devletler olmayıp, kişiler" olduğunu³ açıkça belirtmektedir. Kişiden başka bir "entiteye (bütüne)" irade atfedilemeyeceğine inanan yazar, Arrov'un imkansızlık teoremine de hiç şaşırmadığını, eğer bireysel tercihler bir tutarsızlıkla sonuçlanıyorsa, bunun daima toplumsal karara yeğ tutulması gerektiğini⁴ yazmaktadır.

Çoğunluk oylamasının ideolojik baskısından kurtulmak amacıyla "siyasal anayasanın iktisat teorisini kurmağa" Tullock ile birlikte başladığını ve sonuçta The Calculus of Consent'i ortaya çıkardıklarını; bu kitapta faydayı ençoklaştıran kişinin davranışını esas aldıklarını ama anayasal zorunlulukların "kollektif kararın

¹ Buchanan, **Constitutional Economics**, Blackwell,, 1990, s.3.

² a.g.e., s.3.

³ a.g.e., s.29.

⁴ D.Black, **Economic Fluctuations of Political Povver**, Cambridge University Press,,

Kamu-İş; C: 6 Sayı: 1/2000

alınmasında uyulan kurallara" ne şekilde kaynaklık ettiğini araştırmağa başladıklarını⁵ belirtmektedir. Böylece kişisel çıkardan "kamu çıkarına" nasıl geçileceği üzerinde duran yazar, "bu amaçla iskambil oyununu" incelediğini⁶ ve şu noktanın anlamlı görüldüğünü yazmaktadır: "Birkaç el sonunda kişinin menfaatinin nerede yatacağı hususundaki belirsizlik, çıkarına bağlı rasyonel bir kişiyi, sonuç ne olursa olsun, adil görünen kuralları veya anayasal düzeni⁷ tercih etmeğe sevkeder."⁸ Rawls'un "adalet hakkaniyettir"⁹ tezinin etkisinde kaldığını belirten yazar, "Amerikanın bazı siyasal kurumlarını normatif açıdan savunduklarını, böylece çoğunluk oylamasının anayasal sınırlarını benimsediklerini" yazarak Anayasal Kurallar ile ilgili yaklaşımının ilk ipuçlarını vermektedir.

Kuralların önemini uzun uzun anlatan yazar¹⁰ kuralların neler olduğu konusunda klasik liberalizmin ötesine geçmiyor. Özel mülkiyet hakkı ile ticarete hile ve hurda karıştıranlara karşı korunma hakkı üzerinde duran yazar, anayasal kuralların nasıl ortaya çıktığını¹¹ dahi bir çırpıda geçiştirerek¹² mevcut kuralların¹³ değiştirilebileceğini yazıyor.¹⁴

İnsanların hepsi moral açıdan denktir görüşünü tutarlılığın sağlanması için benimsediğini ve bunun sözleşmeye dayalı (contractarian) açıklamanın hareket noktasını teşkil ettiğini belirten yazar, "kişiler, alternatif beklenen durumları kendileri değerlendirdikleri zaman, oybirliğiyle bir topluluk kurmağa yönelirler. Bu topluluk, en başta koruyucu (ya da asgari) devletin sağlayacağı hizmetlerle, ikinci olarak makul ölçüde kollektif olan tüketim hizmetlerinin temini olmak üzere, somut bir takım işlevlerin sorumluluğu altına girer."¹⁵ cümlesiyle kamusal mallar kavramına adımını atmış oluyor. Fakat devletin "doğal hakların" savunucusu olmadığı gibi, Tanrının iradesini uygulamakla da görevlendirilmediğini vurgulayan yazar, "insanlar bir toplulukta yer almağa karar verirken ne gibi bir yarar elde

⁵ Buchanan, a.g.e., s.31.

⁶ A.g.e., s.31.

⁷ a.g.e., s.34.

⁸ a.g.e., s.35.

⁹ G.Brennen ve J.M.Buchanan, The Reason of Rules, **Constitutional Political Economy**, Cambridge UP, 1985, s.5.

¹⁰ Burada anayasal düzenden kanunlar silsilesinin tepesindeki anayasa kastedilmiyor. Siyaset dahil herhangi bir oyunun kurallarının tespit edildiği kuruluş düzeni anlamına geliyor. Yazar anayasayı bir nüve kavram olarak kullanıyor. Buchanan, 1985.

¹¹ A.g.e.s.35.

¹² J.Rawls, **A Theory of Justice**, Harvard UP, 1971.

¹³ Buchanan, 1985.

¹⁴ Kuruluş sözleşmesinin nasıl ortaya çıktığını önemsiz bir mesele olarak görüyor. Devlet "sanki" sözleşmeye dayalı olarak kurulmuştur şeklinde meşrulaştırılabilir diye düşünüyor, a.g.e. 1985, s.22

¹⁵ J.M.Buchanan, **The Limits of Liberty : Between Anarchy and Leviathan**, The University of Chicago Press, 1975; a.g.e. 1985, s.22.

Kamu-İş; C: 6 Sayı: 1/2000

etmeği umuyorlardı" sorusunu piyasaya atfen yanıtıyor. Piyasanın da sözleşme üzerine kurulu bir düzen olduğuna inanan yazar iki bireyli, iki mallı piyasa ticaret modelinde özel mülkiyet hakkının kutsallığı kuralını ön plana çıkararak, ticaret dengesinin kişinin "maksimum " olarak değerlendirmesini ortaya çıkardığını iddia ediyor.

Buradan siyasete atlayan yazar siyaseti, "en genel anlamıyla, kişiler arasındaki bir nevi 'ticaret' " olarak betimledikten sonra, bu ticaretin sonucunu, "üzerinde karar kılınan kurallar kümesidir" şeklinde ifade ediyor. Yazarın şu fikri tüm eserlerinde bir anahtar rolünü oynuyor: " Kişiler birbirlerine insan olarak ve karşısındakinin mülkiyet hakkına saygılı olmak hususunda anlaşmışlardır. Böyle bir ticarete katılan her birey düzenin getireceği menfaatleri elde eder , böylece kendini savunmak için harcaması gereken kaynaklar azalmış olur. Katılan her kişi, karşılıklı olarak, başkalarının şahsından ve mülkünden istifade etme potansiyel hürriyetinden fedakarlıkta bulunur.."15. Demek ki insan hakları sözleşmeye atılan imzanın ürünüdür. Siyasal düzenin kuralları kişisel eylemin sınırlarını da çizer. Bu sınır aşılığında kanunlar kanalıyla ceza mekanizması işlemeğe başlar.

Sözleşmenin oybirliğiyle kabulünü esas alan Buchanan, temel kurallardan türetilen eylemsel usullerde artık oybirliğine gerek olmadığını yazar. Böyle bir "sosyal sözleşmenin" nasıl ortaya çıktığını, mevcut bir sözleşmenin nasıl değiştirilebileceği konusunu yüzeysel şekilde işleyen yazar, oybirliğinin ütopyik bir romantizm olduğunu teslim ederken gerçeğe bir adım atmış oluyor. Bu olumlu adım şu cümlesinde devam ediyor: "...sözleşmeye dayalı sürecin en ideal şeklinde dahi kişiler ayrı ayrı olarak edindikleri farklı değerlerle" masaya oturduklarında "herkese aynı şekilde uygulanacak aynı kural üzerinde anlaşmak zorunda olduğundan basit ticaretle kurulan benzetme artık geçerli olamaz zira mallar bireyler arasında paylaşılabilir."17

Malın kamusalığının ve sözleşmeye çok sayıda tarafın katılmasının doğurduğu temel sorunu yazarın, yorumunu pek net olarak yapmadığı bir fikirle savuşturmak istediğini görüyoruz. " Kurallar arasında seçim yapılacağı zaman kişinin menfaatini gözlemlemek çok daha güçtür....Çünkü kuralın kendisi bir kamusal özellik taşıyor...ve kural gelecekteki bir sürü dönemde geçerli olacaktır..". Buradan anlaşılacağı gibi, kuralın kabulü belirsizliği de beraberinde getirir. Bu sebeple kurallarda birleşmek daha kolaydır diyen yazar, bu konuyu yarıda bırakmaktadır.

İki kişili iki mallı elma armut ticaretine fazlasıyla bel bağlayan yazar, ne yazık ki, onun ötesine geçmeğe çalışmıyor. Üstelik, hep aynı örneklerle ve

¹⁶ Buchanan, 1985, s.25.

¹⁷ a.g.e., s.28.

Kamu-İş; C: 6 Sayı: 1/2000

eleştirilerle yetiniyor. Yazarın kanımızca en önemli fikirleri Reagan iktidarını değerlendiren yazısında ortaya atılmıştır¹⁸.

Reagen dönemi, Buchanan'a bakılırsa, kurumsal-anayasal bir reformun başlatılacağı bir dönem olması gerekirken, bu fırsat kaçırılmıştır. Kennedy'nin Camelot¹⁹ ve Johnson'un Büyük Toplum romantizmine bir son verilmesi gerektiğini vurgulayan yazar, Reagan sonrası amerikayı şu iki senaryonun karışımı bir geleceğin beklediğini yazıyor: Anayasal sınır tanımayan ve çoğunluk oylamasına dayalı politika, James Madison'un ülküsünün modern şekline dönüş. Ulusal ekonominin yüzyıldır devam edegelen politizasyonuna dur deme zamanının geldiğine inanan yazar, devletin otoritesine dayanarak kişilerin kar ya da rant kollayıcılarla devleti denetim altına alacağını uman anayasalcılar arasındaki mücadeleyi "siyasetin kendisi" olarak tanımlıyor. Devlet bütçesinin genişletilmesini istediğimiz zaman bir rant peşinde koşan fert gibi davrandığımız iddia ediliyor. Kurumsal-anayasal kuralları sabit kabul eden yazar giderek artan politizasyonu "...ideolojinin sürüklediği siyasal koalisyonların tercihlerine" bağlamazken, sorumluyu "... mevcut kurumlarda kökleşmiş teşvik sisteminin yapısında" arıyor²⁰. Kısılması gerekenin cari bütçe harcamaları değil, fakat "...sonsuz uzanan bir gelecekte beklenen kamu harcamalarının bugünkü değeri" olduğu vurgulanıyor. Benzer devlet gelirlerinin de bütçe açığı yaratmamak kaydıyla kısılmasına taraftar olan yazar devlet borcunun gelecek nesillere yükleyeceği ağır yüke artık bir son verilmesi gerektiğine inanıyor.

Politikacılar tekrar seçilmek istediklerinden halkın isteklerine dikkat etmek zorundadır. Halk nasıl ki ticarete kar peşindedir, devletle olan ilişkilerinde de rant kollamayı adet edinmiştir. Bürokrat herşeyden önce bir insandır, "memleketi için" çalışan bürokrata pek rastlanmaz; Tullock'un ve Niskanen'in²¹ karakterize ettiği şekilde davranırlar. Demek ki halk da, bürokrat da ve politikacı da gelirden "kendine kırpmayı" amaçlar. Bunun anlamı, bu aktörlerin oynadığı oyunun işbirlikçi bir oyun olmadığı, tam tersine, negatif toplamlı bir oyun olduğudur. Ve aktörler bu oyunun dışına çıkma serbestisine de sahip değildirlir. Bu durumda yapılacak tek şey, oyunun kurallarını değiştirmek, anayasal zorunluluklar getirmektir. İşte, anayasalcılara düşen görev bu olmalıdır.

2. Seçmen - Parti - Çıkar Grubu - Bürokrat ve Politikacı

Öz-çıkarına kilitlemiş rasyonel bir seçmen seçim sonucunu tek bir oyla değiştiremeyeceğini bile bile niçin oy kullanır sorusu Dovvns'tan bu yana siyasal

¹⁸ Buchanan, "Post-Reagan....", a.g.e., bölüm 1.

¹⁹ Kral Arthur'un şövalyeleriyle birlikte hayali bir ülkede yaşadığına dair tarihsel hikaye.

²⁰ a.g.e., s.4.

²¹ G.Tullock, **The Politics of Bureaucracy**, Public Affairs Press , 1965; A.Niskanen, **Bureaucracy and Representative Government**, Aidine, 1971.

Kamu-İş; C: 6 Sayı: 1/2000

davranışı açıklamayı amaçlayan bir teorinin anahtar sorularından biri haline gelmiştir. Seçmenin etki gücünün çok sınırlı olmasına ek olarak, kendi tercihlerinin seçim platformuna olduğu gibi yansıtıldığı bir seçimle de pek karşılaşılmaz. Alternatifler politikacı-parti-bürokrat üçlüsü tarafından bir paket halinde önüne sunulur, ona oy vermesi istenir. Üstelik, oyunu verdiği paketi ilgili parti iktidara geldiğinde uygulamaya koyacağı hususunda da bir teminatı yoktur. Demek ki seçmenin problemi, sınırlı bir güç ve seçme imkanını kendi yararına nasıl kullanacağıdır.

Tullock, oy kişinin kendi finansal çıkarı hakkında yapılan bir tahminden, bir beklentiden ibarettir,²² demektedir. Seçmen "oyunu cebine koyarak" bu beklentisini tutturmağa çalışır. Ekonomik sıkıntıların şiddetlendiği dönemlerde seçmenlerin iktidara karşı tutum alması bu hipotezi destekleyen bir olgudur. Fakat Kuzey Amerika ile Avrupadaki politik süreçleri yakından izleyen Levvin²³ meselenin bu kadarla kalmadığı sonucuna varmıştır. Oy ile öz finansal çıkar arasında yakın bir korelasyon bulunmadığını tespit eden yazar bu durumun birey yerine bireyin bağlı kaldığı siyasal grup alınsa da değişmediğini göstermiştir. Ancak, Reich²⁴ ve Sears²⁵ gibi araştırmacılar liberal-muhafazakar görüş farklarının, partiye olan sadakatin ve yabancı azınlıklara duyulan tepkinin kişinin oyunu öz çıkarından çok daha önde etkilediğini ortaya koymuşlardır.

Bu bulgu bazı yazarları Schumpeter'den²⁶ beri bilinen bir görüşe çekmiştir. Mesela Brennan-Walsh²⁷ seçmenin "kamu yararını güden" bir platforma oyunu kullanması halinde ek bir maliyet yüklenmediğini ama öz çıkarına dolaylı olarak hizmet edeceğini umduğu bir tutum lehinde davranarak enazından "ahlaki bir tatmin" elde ettiğini öne sürmüşlerdir. Bu görüşü Buchanan'ın da desteklediği söylenebilir. Yalnız, kişinin kamu yararından ne anladığı kişiden kişiye değişebilir. Nefret ettiği bir politikacının seçilmemesini kamuya hizmet olarak görebilir. Kaldı ki Mueller'in²⁸ şu bulgusu başka araştırmacılarca da doğrulanmış olduğundan Levvin'in görüşü güç kazanmış olmaktadır: ABDdeki bir seçimde seçmenlerin %40'ı kendi mülk vergilerinin arttırılması bahasına vergide adaleti savunmuşlardır. Demek ki seçmenin "ideolojik tutumu" şahsi çıkarı kadar oyunu etkilemektedir.

²² G.Tullock, **The Vote Motive**, The Insötute of Economic Affairs, 1976.

²³ LLevin, **Self-Interest and Public Interest in VWestern Politics**, Oxford University Press, 1991.

²⁴ R.B.Reich, ed., **The Povver of Public Ideas**, Bellinger, 1988.

²⁵ D.O.Sears, R.RTyler ve M.A.Harris, "Self-interest vs. Symbolic Politics in Policy Atütudes and Presidential Voting", **American Political Science Revievv**, 1980, s.670-84..

²⁶ J.A.Schumpeter, **Capitalism, Socialism and Democracy**, Ailen and Unvvin, 1943.

²⁷ G.Brennan ve C.Walsh, **Rationality, Individualism and Public Policy**, Australian National University, 1990.

²⁸ D.CMueller, **Public Choice**, Cambridge University Press, 1989.

Kamu-İş; C: 6 Sayı: 1/2000

Seçmenin davranışı sanıldığından çok daha karmaşık görünmektedir. Partiye sadakat, kendini ifade etme serbestisi, görev anlayışı gibi faktörler dikkate alınmadan seçmeni sadece bir hesap makinasına indirgemek bir teori geliştirmek için yeterli olmamaktadır. Kuşkusuz, seçmenler de kümelendirilebilir. Öyle ki kimi kümeler "bilgi ve etki alanları" oldukça geniş aktif bir unsur olarak yer alırken, belki halkın çoğu bir seyirci durumuna düşmektedirler. O bakımdan, çıkar grubu kavramını işe yaramaz diye bir kenara atamayız.

Dovns siyasal partinin tek amacının "iktidarı kazanmak ve sürdürmek" olduğunu yazmıştı. Bu görüş "oy potansiyelinin maksimizasyonu" fikrinin kaynağı olmuştur. Seçmen politikada neler olup bittiği hakkında yüzeysel bir bilgiye sahiptir. En bilgili olanları dahi ancak birkaç konuda uzmanlaşabilmişlerdir. O bakımdan kişi siyasal spektrumda kendi "genel görüş ve kanısına" en yakın olanına oy verir. Partiye düşen, bu spektrumda oy potansiyeli en yüksek rengi tespit edip platformunu onun gerektirdiği bilgi dağarcığıyla hazırlamaktır. Spektrumun "merkezi" genelde en çok rağbet edilen bir noktadır. Zaten medyan seçmen teorisi de bu gözlemden hareket eder. Eğer merkezdeki seçmenler sağa ve sola doğru kayma eğilimi gösteriyorlarsa, diğer seçmenler etkinliklerini arttırarak uç sağ veya sola kaymayı deneyeceklerdir. Sayılarına bağlı olarak partileri de bu uçlara doğru çekeceklerdir. Ekstremlere yönelenler daha aktif olmak zorundadır. Hirschman'a²⁹ göre ise, bu tür seçmenlerin parti içinde ipleri ele geçirmeğe çalıştıklarını görürüz. Hatta partinin ideolojisini biçimlendirmede baş rolü oynarlar. Bu olaylar özellikle iki partili sistemlerde (İngiltere, ABD) 3. bir partinin merkezin hatalarından yararlanarak oy potansiyelini arttırmasında önem kazanır.

Dovns'un güçlü sezgileri Kıta Avrupasında ne yazık ki pek yararlı olamamaktadır. Mesela eğer Fransız Sosyalist Partisi, İngiliz İşçi Partisi gibi, merkezin gönlünü alan bir program hazırlamayı kabul etmiş olsa idi, Blair'in zaferini katlayabilirdi görüşü öne sürülmektedir. Ve bu hususta Mitterand'ın razı olduğu "köşe dönmece" taktiği bir örnek olarak verilmektedir.

Kıta Avrupası örneğini gözümüzde büyütmemek gerektiğini daha önce değindiğimiz Pokerin³⁰ "iki koalisyona indirgenme" tezinden destek alarak söyleyebiliriz. Ne var ki Laver-Schofield³¹ gibi yazarlar Riker'i mutlak bir referans olarak almamakta, koalisyonun "ideolojileri birbirine yakın" partiler arasında gerçekleştiğini, mekanik bir şekilde iki koalisyona oluşması tezinin kabul edilemeyeceğini göstermişlerdir.

²⁹ A.Hirschman, **Exit, Voice and Loyalty**, Harvard University Press, 1970.

³⁰ V.V.H.Riker, **The Theory of Coalitions**, Yale University Press, 1962.

³¹ M.Laver ve N.Schofield, **Multi-Party Government**, Oxford University Press, 1990.

Bununla birlikte, oy potansiyelini ençoklaştırma tezi yabana atılacak bir tez değildir. Nordhaus³² ve MacRae'nin ünlü "siyasal konjonktür" teorisi bu çizgiyi izleyen ilginç bir çaba olarak değerlendirilmektedir. Buna göre, iktidar seçimden hemen önce halkın gözündeki itibarını arttırmak amacıyla vergi kısıntısına gitmekte ya da ekonomik büyümeyi hızlandıran veya yayan bir politikayı başlatmaktadır. Bu tutuma uyan örnekler sergilenmiş olmasına rağmen Levvin, örneklerin azınlıkta kaldığını, genelleştirilmemesi gereğini vurgulamıştır. Ekonomik menfaatin tek başına açıklayıcı bir etken olamayacağı görüşü Avrupalı bilim adamının ruhuna sinmiş gibidir. İngiltere'de Muhafazakar Partinin enflasyonu şişirme konusunda uzun yıllar takındığı tavır karşıt görüşe destek sağlayan bir örnek teşkil etmektedir. Major'un son yıllardaki "kabuğuna çekilmiş tutum değişikliği" dahi İngiliz seçmenlerini ikna etmeğe yetmemiştir. Medyan seçmen teorisinin sergilediği zayıflıklar karşıt görüşün ödün vermesini engelleyen bir faktör olmuştur. Nitekim, alternatif bir yaklaşımı başlatan Dunleavy³³ partilerin seçmen karşısında pasif kalmadığını, hatta seçmenin "tercihlerini biçimlendirmede" başlıbaşına önemli bir etkiye sahip olduğunu öne sürmektedir. Siyasal davranışı açıklayan bu çeşitli teorilerin varlığı meselenin henüz teorik bir olgunluğa ulaştırılmadığını göstermektedir. Buna rağmen, siyasal konjonktür ve medyan seçmen tezlerinin özellikle seçimden hemen önceki davranışları izah etmekte, temkini elden bırakmamak kaydıyla, yararlı olabilecekleri genel bir kanı haline gelmiştir.

Kuşku yok ki tartışmaya bir yön verilebilmesi için çıkar gruplarına ve bürokratlara da değinilmesi gereklidir. Çoğulculardan Bentley³⁴ tüm politikayı çıkar grupları arasındaki rekabete indirgemişti. O kadar ki partinin kendisi dahi belli bir çıkar grubunun organı olarak görüntülenmişti. Bürokrasi ve hükümet değişik çıkarların sözcülüğü yapan idari ve siyasi "büroların" oluşturduğu bir bütüne dönüştürülmüştü. Fakat Olson'un "belleşçiler" hipotezi çıkar gruplarının sayıca sınırlı kalması gereğine işaret etmesinin ötesinde, böyle bir grubun ilk kuruluşunda hangi etmenlerin rol oynadığı hususunda da bizi kuşkuya sevk etmektedir. Olabilir ki bol paralı ve yüksek statülü biri cebinden parayı çıkardıktan sonra belleşçiler etrafında yoğunlaşmakta ve zamanla politikacının da desteğini kazanan grup hayatiyetini devam ettirmektedir. Fakat bu kadar basit bir izahla yetinemeyeceğimizi Moe³⁵ çıkar gruplarının çörelendiği ABDyi inceleyerek gözler önüne sermiştir. Yazar maddi özendiricilerin rolünü inkar etmiyor ama ideolojik ve siyasal motiflerin, dayanışma gibi faktörlerin enaz onun kadar etkili

³² V.V.D.Nordhaus, "The Political Business Cycle", **Review of Economic Studies**, 1975, s. 169-90.

³³ P.Dunleavy, **Democracy, Bureaucracy and Public Choice**, Harvester Wheatsheaf, 1991.

³⁴ A.F.Bentley, **The Process of Government**, Indiana University Press, 1949.

³⁵ T.M.Moe, **The Organisation of Interests**, University of Chicago Press, 1980.

Kamu-İş; C: 6 Sayı: 1/2000

olduğunu gösteriyor. Özel çıkarların topluluğun büyümesinde oynadığı rolü kabul ediyorsa da, belli bir gruba katılan her seçmenin o grubun siyasal tercihine göre oyunu kullanmadığını da vurguluyor. Kaldı ki Greenpeace gibi bir çıkar grubunun oluşmasını ve devamını sadece şahsi çıkarla açıklayamayacağımız çok açıktır.

Bir çıkar grubu hem maliyetin büyük kısmını üstlenmiş, hem de yararın çoğunu kendine hasredebilmişse, çevresinde bir takım beleşçiler toplansa dahi örneğin devlet ihalesini kendi çıkarına göre oluşmasını sağlayabilir. Böyle bir grubun bürokrasi ve hükümetteki uzantıları o değin kök salmışlardır ki kamuya yansıtılmayan bilgiler üzerindeki tekel gücünden her zaman istifade edebilir. Zamanla rakip grupların çoğalması ciddi sorunlar yaratırsa da, hiçbir ülkenin ekonomisi bu sayının tahammül sınırını aşmasına izin verecek ölçüde "büyük" değildir.

Gerek maliyetin, gerekse yararların kitleye oldukça yayıldığı bir grup (sosyal sigorta mevzuatının değiştirilmesini savunan dernek gibi) kurulmuşsa, böyle bir konunun savaşçısı artık dernek değil, partinin kendisidir. Grubun faaliyeti partininkinin gölgesinde kalır.

Esas problemler maliyetin yoğunlaşp menfaatin yaygınlaştığı grup ile, maliyetin yaygınlaşp menfaatin yoğunlaştığı grupta ortaya çıkar. Maliyeti geniş bir kitleye yayan ama küçük bir grubun nerdeyse tüm yararları kendinde toplamasına yol açan çıkar grupları pratikte en sık rastlanılan türdendir. Örnek olarak, Türkiye'de Avrupa Birliğine katılmayı savunan grup verilebilir. Avrupa Birliğinde dar tarımsal çıkarları savunan topluluk da bu türdendir. ABDde gümrük duvarının indirilip kaldırılmasında etken olan grup da aynı sınıfa sokulabilir. Bu iki sınıfa sokulabilen bir kümelenmenin kolay örgütlenebilir cinsten olması, yeterli finansal kaynağı harekete geçirebilmesi, bilgi ve beceride uzmanlaşması, etkili "silahlara" sahip olması ve "çevre" edinmede başarılı olması şarttır.

Fakat gerekler burada tükenmemektedir. Politikacıyı kendine yaklaştıramayan bir grup bir hiçten ibarettir. Gruplarla politikacılar arasında karşılıklı çıkara dayalı bir birlikteliğin oluşması lazımdır. Konuya sadece egoist birey açısından yaklaşırsak, karşılıklı menfaat araçlarının çeşitli olduğunu görürüz: Seçmen desteği taahhüt etmek, kampanyaya finansal destek sağlamak, iktidardan düştüğünde garantili bir iş temin etmek, "ikinci maaş" garantisi vermek, açıkça rüşvet ödemek v.b. ABDde bu gibi grupların çok yaygın olduğunu McConnell'den³⁶ öğreniyoruz. Gerçi, kendisi de "küçük" bir grubun yöneticisi olduğunu saklamayan Tullock³⁷ ABDdeki olayları ufak ufak örneklerle anlatmaktadır.

³⁶ G.McConnell, Private Povver and American Democracy, A.A.Knopf, 1966.

³⁷ G.Tullock, The Economics of Special Privilage and Rent Seeking, Kluver Academic Publishers, 1989.

Kamu-İş; C: 6 Sayı: 1/2000

ABD'ni örnek alsak dahi çıkar gruplarının yaygınlık gösteren gelişmesini savunmamız için ortada yeterli sebep bulunmamaktadır. Çıkar gruplarını bir piyasa anlayışına sığdırmağa çalışan Buchanan³⁸ ve Tullock³⁹ gibi yazarların "rant peşinde koşma" tezi eleştiriden uzak kalmamıştır.

Bürokratlara gelince, günümüzde geçerli anlayışa bakılırsa, tipik bir bürokrat geliri, statüsü ve tutkuları bakımından şahsi çıkarını en üst düzeyde gözetmeğe çalışan biri olarak görülmektedir. Kuşkusuz, Tullock'un şu gözlemi bürokratin "kamu yararına hizmet ettiği sanılan" pozisyonunu şahsi çıkarına hizmet edecek şekilde kullanarak bilgi saptırmasına kaçmasını ve politik hedeflerle oynayarak onları çarpıtmasını mazur göstermeğe yetmemektedir: Bürokrasinin hiyerarşik yapısı ve tekeli büyüklüğü. Bürokrasinin genişlemesini açıklamağa çalışan Parkinson Yasası da aşırı mekanik bir yaklaşımın ürünüdür. Hatta Dovvns'un⁴⁰ şu düşüncesi de genelliği sağlayacak nitelikte değildir: Devlet bürosunun hedefi, çevresini istikrarlı kılmak ve üyelerine azami menfaati sağlamaktır ve bir kez kuruldu mu onu yoketmek mümkün değildir. Bürokratlar hususunda Niskanen'in⁴¹ matematiksel olarak oldukça şık teorisi incelenmeğe değer bir teoridir. Yazara göre, devlet bürosunu yöneten kişi açısından büronun angaje olabileceği bütün hedefler o büroya tahsis edilen bütçenin monotonik bir fonksiyonudur. Bütçe ne kadar kabarık olursa, maaşlar da o kadar yüksek olur, büronun toplumdaki imajı da o kadar lehte olur. Büro böylece iş yapabilir hale gelir. Büronun ürettiği hizmet fiyatlandırılmamış bir kamusal maldır ve o büro bu mal hususunda tekel gücüne sahiptir. Üstelik, büro ile siyasal kurum arasında ikili tekel bağı vardır. Daha önemlisi, büronun yaptığı işin etkinlik derecesini ölçmek imkansız denecek kadar zordur. O işle ilgili anlamlı tüm bilgiler yine o büronun denetiminde kalmaktadır. Bu şartlarda büronun yöneticisi politik patronundan önemli derecede "tekel rantı" temin etmeğe gayret edecektir. Bunu sağlamak için büronun ürettiği malın miktarını gereksiz yere arttırmağa çalışacaktır.

Niskanen'in teorisinin atmosferin elverişli bulunduğu dönemlerde ve sadece bazı ülkelerde uygulanabilir olduğu öne sürülmüştür. Ayrıca, bu teoriye uymayan bazı örnekler de verilmektedir. Mesela ABD Hazine Bakanlığı ile Adalet Bakanlığı nispeten küçük fakat maaşların çok yüksek olduğu bürolardır. Ayrıca, Şelf⁴² ABDdeki tüm büroların tekel durumunda olmadığını, hatta bazı büroların faaliyetleri arasında çakışma olduğunu, her birinin kendini ön plana çıkarma

³⁸ J.M.Buchanan, "Post-Reagan Political Economy", in **Reaganomics and After**, Institute of Economic Affairs, 1989.

³⁹ G.Tullock, **The Politics of Bureacracy**, Public Affairs Press, 1965.

⁴⁰ A.Dovvns, **inside Bureacracy**, Brovvn, 1967.

⁴¹ VVANiskanen, **Bureaucracy and Representative Government**, Aldine-Atherton, 1971.

⁴² P.Self, **Administraüve Theories and Politics**, 1977, Ailen and Unvvin.

Kamu-İş; C: 6 Sayı: 1/2000

gayretkeşliği içinde bulunduğunu bildiriyor. Bürokrasi üzerindeki denetimin "süper bürokratlara" bırakıldığı ve sanıldığı kadar gevşek olmadığı öne sürülen itirazlardan bir başkasıdır. Nihayet, büronun hizmetlerini hassasiyetle ölçen bir yöntemin henüz bulunmadığını hatırlarsak, outputun neye göre az ya da fazla olduğu iddia edilecektir, anlaşılammaktadır. Pareto optimal miktarların kendisi yoruma çok açık olduğundan, bu hususta sonu gelmez bir tartışmanın içine itilmenin bir anlamı olmasa gerektir. Ve şu noktayı da unutmamalıyız. Demokratik pek çok ülkede çıkar grupları bürolarda değil, çok daha kompleks "çevrelerde" yoğunlaşmıştır. İngiltere ve İskandinav ülkelerine ek olarak, Fransa'nın ünlü grand corps'u örnek olarak gösterilebilir. İngiltere'de Emret Bakanım (Yes, Minister) televizyon dizisi tamamen bu amaçla hazırlanmış bir programdır. Kaldı ki VVildavsky⁴³ gibi yazarlar bürokrasi ile politikacılar arasındaki ilişkilerin perdesini aralarken bürokrasiyi kara bir leke ile damgalamaya özen göstermişlerdir.

ABD'de de dahi bürokrasi kişisel çıkarların emrinde değildir, bürokrat zümrenin menfaatleri etrafında örgütlenmiştir. Kişisel çıkarları odak alan bir teorinin yetersiz kaldığını gören bazı yazarlar farklı bir hareket noktasına yönelmişlerdir. Mesela Peters⁴⁴ tek bir modelin tüm ülkelerde geçerli olmadığını görerek beş farklı model önermiştir. İki uç model ABD ile Fransa örnek alınarak tasarlanmıştır. ABD örneğinde olayların mutlak hakimi politikacılar olup, bürokratlar onların emrinde hareket ederler. Fransa örneğinde ise devlet işlerini yürüten bürokrasidir, bu onların ana mesleğidir. Politikacı bürokratin tavsiye ve görüşünü almadan hareket etmemesi tercih eder. Bürokrasinin üstün olduğu sistemde istikrar ve devamlılık gözlenir. Politikacının egemen olduğu sistem kamusal mal miktar ve çeşidini değiştirmede büyük bir esnekliğe sahiptir. Diğer iki model işbirliği ve karşılıklı anlayış üzerine kurulmuştur. Biri ise, derin çıkar çatışmasına sahne olmaktadır.

İktisatçı kamusal malı tanımlarken sanki devletin varlığını unutmuş gibidir. Siyaset bilimcisi ona devletin üç ana fonksiyonunu hatırlatarak iktisatçının tanımını değiştirmesi amaçlıyor. Devlet düzeni kurup sürdürmek üzere yönetir, gelir ve servetin yeniden dağıtımında rol oynar, mal ve hizmet üretir. Yönetmek, uygulanabilirliğini zor kullanmaktan alan kararlar olmaksızın mümkün değildir. Devletin bu kudreti gelir ve servetin yeniden dağıtımında da kendini duyurur. Zaten vergi almak ve sübvansiyeye etmek sadece vatandaşların rızasına kalmış olsa idi, herhalde tamamen başarısız bir işlev olurdu. Fakat mal ve hizmet üretimi devletin zor kullanmasını gerektirmez. Pek çoğunu zaten özel sektör de üretebilir veya temin edebilirdi. Devletin ilk iki fonksiyonu harcamalardan en az payı alan

⁴³ A.VVildavsky, The Politics of the Budgetary Process, Brown, 1964.

⁴⁴ B.C.Peters, "Politicians and Bureaucrats", in J.E.Lane, ed., **Bureaucracy and Public Choice**, 1987.

Kamu-İş; C: 6 Sayı: 1/2000

fonksiyonlardır. Yönetmek devletin en önemli fonksiyonu olmasına rağmen hem hizmetin ölçümünde karşılaşılan güçlükler, hem de devletin bu hususta çok daha tasarruf zihniyetiyle davranması bütçeye fazla yük getirmesini önlemektedir.

Buna karşılık, kamusal malların temini ve transferler bütçenin büyük bir kısmını teşkil ederler. Frey'in⁴⁵ belirttiği gibi, kamusal mal piyasasında özel mal piyasasındaki gibi bir denge aramak bu malın siyasal karakterini unutmak anlamına gelir. Kamusal malın bedava sunumu kuşkusuz o mala olan talebin şişmesine yola açar. Buna bir de beleşçilik eğilimini eklediniz mi, kamusal mal arzının yetersiz kaldığı görüşüne itilirsiniz. Seçmen o mala atfettiği değeri düşük göstererek vergiden kurtulmak ister. Ancak, zamanla halk zenginleştikçe bedava malı küçümsemeye başlar. Teknolojik gelişme ona bu konuda destek sağlar. Belleşçilik de mutlak bir davranış normu sayılamaz. Yerini rant arayışına ve sorumluluğunu müdrük bürokrat fonksiyonlarına terkeder. Böylece kamusal mal arzı hızla genişler. Hatta bir arz fazlalığından şikayet etmeğe başlarız. Seçim döneminin kısalığı halkın gözündeki itibarını korumağa çalışan politikacıyı gösterişe sevkeder. Bu da mal arzının artmasına sebep olur. Bazen üretilen bir malın tam finansmanı birkaç neslin yaşamasıyla imkan dahiline girer. Bu da bütçe açığını kabartır. Buchanan-VVagner⁴⁶ seçmenin acele ödüllere olan tutkusu ve uzun vadeli ödeme planlarına karşı duyduğu hoşnutsuzluk sebebiyle politikacılar arası rekabetin bütçe açığı doğurmasını normal karşılarlar. Bu görüşe Tullock, Olson, Niskanen ve Tollison da katılırlar. Seçmenin yeteri kadar bilgili olmayışı bu görüşü güçlendirir.

Farklı görüşlerin ortaya atılışı kuşkuyla karşılanmamalıdır. Unutulmaması gereken 1950'ler ve 60'ların büyümeye alıştığımız yıllar olmasıdır. Oysa, 1970-90'larda durgunluk hüküm sürmektedir. Tasarruf zihniyeti refah devletinden vazgeçme bahasına yayılmaktadır. Son yıllarda ters yönde bir eğilim başgöstermiştir. Kamusal mal arzının kısıtlanması karşısında seçmenler vergi indirimini yeğlemeğe başlamışlardır. Demek ki bir teörinin geçerli olması, içinde bulunulan şartların bir fonksiyonu olmaktadır.

Günümüzde pek çok ülkede devlet okullarına, devlet hastahanelerine ve kaliteli devlet yollarına olan talep fazlalığının en iyi göstergesi, sokaklarda görülen kuyruklardır. Bu durumda arz fazlalığından söz etmek saçmadır. Fakat hizmetin iyi organize edilmemesinden kaynaklanan israflar tabiatıyla meydana gelecektir. Öte yanda, iktisatçının sık sık başvurduğu ayırım, "etkinlik" - "dağıtımsal", birbirinden koparılabilen elemanlara uygulanmamıştır. Bu kavramların siyasal içeriğini görmeden problem birkaç denklemin kesinliğine terkedilemez.

⁴⁵ B.S.Frey, *Democratic Economic Policy*, St.Martin's Press, 1983.

⁴⁶ J.M.Buchanan ve R.E.VVagner, *Democracy in Deficit*, Academic Press, 1977.

KAYNAKÇA

- BENTLEY, A.F., 1949, **The Process of Government**, Indiana University Press.
- BLACK, D., 1948, "On the Rationale of Group Decision Making", **Journal of Political Economy**.
- . 1958, **Economic Fluctuations of Political Povver**, Cambridge University Press.
- BRENNAN, G. ve BUCHANAN, J.M., 1985, **The Reason of Rules**, Constitutional Political Economy, Cambridge University Press
- BUCHANAN , J.M., TOLLİSON, R.D. ve TULLOCK, G., 1980, **Towards a Theory of the Rent-Seeking Society**, Texas A and M Press.
- BUCHANAN , J.M. ve VVAGNER, R.E., 1977, **Democracy in Deficit**, Academic Press.
- BUCHANAN, J.M. ve TULLOCK, G., 1962, **The Calculus of Consent : Logical Foundations of Constitutional Democracy**, University of Michigan Press.
- BUCHANAN, J.M., 1965 "An Economic Theory of Clubs", **Economica**,
- . 1975, **The Limits of Liberty : Between Anarchy and Leviathan**, The University of Chicago Press.
- . 1989, "Post-Reagan Political Economy", in **Reaganomics and After**, Institute of Economic Affairs.
- . 1990, **Constitutional Economics**, Blackkvell,
- . 1991, **The Economics and the Ethics of Constitutional Order**, The University of Michigan Press.
- DOVVNS, A., 1957, **An Economic Theory of Democracy**, Harper and Row.
- . 1967, **inside Bureacracy**, Brown.
- DUNLEAVY, P., 1991, **Democracy, Bureaucracy and Public Choice**, Harvester VVheatsheaf.
- FREY, B.S., 1983, **Democratic Economic Policy**, St.Martin's Press.
- HIRSCHMAN, A., 1970, **Exit, Voice and Loyalty**, Harvard University Press.

Kamu-İş; C: 6 Sayı: 1/2000

LAVER , M. ve SCHOFIELD, N., 1990, **Multi-Party Government**, Oxford University Press.

LEVVIN, L, 1991, **Self-Interest and Public Interest in VWestern Politics**, Oxford University Press.

MCCONNELL, G., 1966, **Private Povver and American Democracy**, A.A.Knopf.

MOE, T.M., 1980, **The Organisation of Interests**, University of Chicago Press.

MUELLER, D.C., 1979, **Public Choice**, Cambridge University Press.

----- .1989, **Public Choice II**, Cambridge University Press.

NORDHAUS, W.D., 1975, "The Political Business Cycle", **Reviewv of Economic Studies**, s. 169-90.

PETERS, B.C., 1987, "Politicians and Bureaucrats", şu eserin içinde, J.E.Lane, ed., **Bureaucracy and Public Choice**, Sage.

RAWLS, J., 1971, **A Theory of Justice**, Harvard University Press

REICH, R.B., ED., 1988, **The Povver of Public Ideas**, Bellinger.

RIKER, W.H., 1962, **The Theory of Coalitions**, Yale University Press.

----- .1979, "Bureaucrats versus Voters : On the Political Economy of Resource Allocation By Direct Democracy", **Quarterly Journal of Economics**,

----- .1979, "Setters, Reversions and Median Voters : Evidence from School Expenditures Referanda", **GSIA VWorking Paper 56-78-79**, Carnegie-Mellon University.

SCHUMPETER, J.A., 1943, **Capitalism, Socialism and Democracy**, Ailen and Unvvin.

SEARS, D.O., TYLER, R.R. ve HARRİS, M.A., 1980, "Self-interest vs. Symbolic Politics in Policy Attitudes and Presidential Voting", **American Political Science Reviewv**, s.670-84.

ŞELF, P., 1977, **Administrative Theories and Politics**, Ailen and Unvvin.

----- . 1993, **Government by the Market?**, MacMillan.

Kamu-İş; C: 6 Sayı: 1/2000

TULLOCK, G., 1959, "Problems of Majority Voting", **Journal of Political Economy**, s.571-79.

----- . 1965, **The Politics of Bureacracy**, Public Affairs Press.

----- . 1967, "The Velfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft", **Western Economic Journal**, s.224-32.

----- . 1976, **The Vote Motive**, Institute of Economic Affairs.

----- . 1980, "Efficient Rent Seeking", şu kitapta, J.M.Buchanan, R.D.Tollison ve G.Tullock, **Tovvard a Theory of the Rent Seeking Society**, Texas A&M University Press.

----- . 1989, **The Economics of Special Privilage and Rent Seeking**, Kluver Academic Publishers.

VVILDAVSKY, A., 1964, **The Poiitics of the Budgetary Process**, Lifle Brown.